

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Des moyens d'assurer l'exécution
des jugements rendus contre l'Administration
et principalement du système d'astreinte
consacré par l'article 7 de la loi roumaine
sur le contentieux administratif
du 23 décembre 1925

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue publiquement, le 10 juin 1933

par

GEORGES TARI

Président. . . . M. M. JACQUELIN.

Suffragants : { BARTHÉLEMY } Professeurs.
 { MESTRE }

PARIS
LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

—
1933

THÈSE POUR LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552821_0009

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Des moyens d'assurer l'exécution
des jugements rendus contre l'Administration
et principalement du système d'astreinte
consacré par l'article 7 de la loi roumaine
sur le contentieux administratif
du 23 décembre 1925

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue publiquement, le 10 juin 1933

par

GEORGES TARI

Président.....	M. M. JACQUELIN.	}	Professeurs.
Suffragants :	{ BARTHÉLEMY		
	{ MESTRE		

PARIS
LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Principes généraux du Contentieux administratif roumain

Avant de commencer l'étude des moyens d'assurer l'exécution des jugements rendus contre l'administration et principalement du système des astreintes en Roumanie, il est bon, croyons-nous, d'esquisser rapidement le cadre législatif dans lequel ces institutions sont destinées à fonctionner.

La Roumanie, comme tous les pays d'Europe, admet l'existence d'un droit administratif distinct. Mais, dans le droit roumain, à la différence du système français, il n'existe pas, à part quelques tribunaux dont la compétence est exceptionnelle, une juridiction spéciale, destinée à trancher les conflits de nature administrative. Cette conception législative suit assez souvent le système de la législation belge (1).

La Constitution roumaine du 28 mars 1923, comme la précédente d'ailleurs, attribue formellement la connaissance du Contentieux administratif aux tribunaux judiciaires. Ceci est d'ailleurs dans l'esprit constitutionnel, qui s'attache à laisser aux autorités judiciaires une place importante et une influence prépondérante dans l'Etat.

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 66 et suiv.

A cette compétence, la Constitution a posé, tout de même, quelques limitations, dont une des plus importantes résulte de la théorie des actes de Gouvernement. Mais nous allons voir que la Cour de Cassation, par une interprétation audacieuse du texte constitutionnel, a réussi, malgré tout à s'arroger un véritable droit de contrôle à l'égard de ces actes (2).

Voyons maintenant comment est organisé ce contentieux administratif.

Nous avons dit que la Constitution roumaine consacre le principe de la compétence exclusive des tribunaux ordinaires en matière administrative. L'article 107, après avoir disposé que « le Contentieux administratif est du ressort des autorités judiciaires » ajoute que tout particulier lésé dans ses droits, par un acte de gestion ou un acte d'autorité, peut recourir aux instances ordinaires, qui ont le droit d'annuler l'acte en question, ou bien d'accorder des dommages-intérêts à la charge de l'administration ou des fonctionnaires personnellement responsables. Plus encore, ce même article prévoit que : « Des autorités spéciales, avec attribution de Contentieux administratif ne peuvent être créées », et paraît ainsi, exclure la création d'une juridiction avec compétence spéciale pour le jugement des litiges administratifs.

Mais — et c'est une des incohérences des textes législatifs roumains — l'article 116 de la Constitution prévoit l'existence de la Cour des Comptes, et une foule d'autres lois prévoient et organisent d'autres tribunaux et commissions spéciales, chargés de trancher les litiges sur des points déterminés. Tels sont : les Conseils de révision, des Commissions fiscales, des Commissions de pension, d'expropriation agraire, de douanes, etc., dont les décisions sont tantôt susceptibles

(2) Constitution du 28 mars 1923, art. 107, § 5.

d'appel devant les tribunaux judiciaires, tantôt ne le sont pas, comme par exemple en matière agraire. S'il fallait appliquer strictement et intégralement l'article 107 de la Constitution, il faudrait considérer comme illégaux toutes ces Commissions et Tribunaux spéciaux, ce qui constituerait une erreur et même une impossibilité (3).

Une place à part doit être faite aux dispositions toutes récentes qui découlent des lois de 1929 et de 1930, lois qui organisent sept tribunaux spéciaux, dénommés Comités locaux de révision et un Comité central de révision, qui statue en appel, et dont on ne peut pas dire qu'ils constituent des tribunaux administratifs, puisque leurs décisions peuvent être attaquées devant la Cour de Cassation (4).

Quant à l'objet de leur compétence, on s'en occupera plus loin.

La loi du 23 décembre 1925, à laquelle la Constitution avait laissé la liberté d'organiser les principes posés par elle, détermine la compétence des instances judiciaires en matière administrative. Pour arriver à ce but, elle se sert d'un critérium indiqué par son article premier. C'est la fameuse distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion, consacrée par l'art. 107 de la Constitution roumaine.

Cette distinction, qui a joui aussi dans le droit public français d'une certaine faveur (5), mais qui a disparu de-

(3) A. TEODORESCO. — *Cours de droit administratif*, 1932. — LAMPUÉ. *Le régime roumain*. Rev. Gen. d'Adm. 1928, p. 440. — C. RARINCESCO. *Contenciosul Administrativ, roman*. 1926, p. 19.

(4) POULOPOL. *Bull. de la Soc. de législation comparée*, 1931, p. 387 et 508.

(5) BERTHELEMY. *Traité élémentaire de droit administratif*. — DUGUIT. *Les transformations du droit public*. 1925, p. 147.

puis (6) a un grand crédit en Roumanie, la loi et la jurisprudence étant unanimes à l'admettre (7). La loi du 23 décembre 1925, par l'article sus-cité se déclare applicable uniquement aux actes administratifs d'autorité, à l'exclusion des actes de gestion. Elle attribue la connaissance des litiges portant sur un acte d'autorité aux juridictions de droit commun en la matière, qui, sous l'empire des lois antérieures de 1905 et 1912 (lois d'organisation de la Cour de Cassation) étaient représentées par la Cour de Cassation et qui, d'après le système de la loi actuelle, sont constituées par les Cours d'Appel (article 4 de la loi du 23 décembre 1925). Les décisions de celles-ci restent soumises au recours en Cassation, ce recours étant de plein droit suspensif quant à l'exécution des arrêts rendus par les Cours d'Appel (art. 11 même loi). Quant aux actes de gestion, la connaissance en est laissée aux Tribunaux civils, jugeant suivant les règles ordinaires.

Nous voyons donc que l'intérêt de la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion n'est pas d'en faire le critérium d'une répartition de compétence entre des tribunaux d'ordre différent, mais simplement d'une délimitation de compétence entre des tribunaux de degré différent, mais du même ordre.

Après avoir précisé le critérium de la distribution des compétences, il nous reste à déterminer :

1° les cas dans lesquels les particuliers peuvent former un recours contre les actes de l'administration ;

2° la procédure à suivre ;

(6) ROLLAND. *Précis de Droit administratif*, 1928, p. 204. — DUGUIT. *Op. cit.*

(7) C. BOTEZ. *Le Contentieux administratif dans la conception du législateur roumain*.

- 3° la nature des pouvoirs des tribunaux;
- 4° les limites de ces pouvoirs;
- 5° les moyens d'obtenir l'exécution des jugements rendus contre l'administration.

1° Nous avons vu que l'article 107 de la Constitution du 28 mars 1923 prévoit le recours contre les actes de l'Administration, aussi bien quand elle agit par voie d'autorité qu'alors qu'elle agit comme un simple particulier (acte de gestion). Jusqu'aux lois de 1929 et 1930, on ne pouvait agir contre l'administration qu'en invoquant la violation ou la méconnaissance d'un droit; autant dire, une action correspondant au recours pour excès de pouvoir en France, n'existait pas en Roumanie.

Ce fut l'objet des lois de 1929 et 1930 de combler cette lacune. On a cherché de ne laisser aucun acte administratif, quelle que soit l'autorité dont il émane, quelle que soit sa nature, quel que soit le titre invoqué pour l'attaquer — droit violé, simple intérêt lésé, même indirect — sans recours possible.

Ce fut la raison de la création des comités de révision, dont on a parlé plus haut et devant lesquels on peut attaquer les actes de l'administration pour motifs d'illégalité, d'abus de pouvoir, de négligence des organes d'exécution ou de leur refus de faire l'acte ou d'accomplir le service légalement dû, sans être obligé pour cela d'alléguer la violation d'un droit, un simple intérêt lésé étant suffisant.

D'ailleurs, ce n'est pas le seul objet qui rentre dans la compétence de ces comités. Ils connaissent aussi de toutes les questions qui affectent le patrimoine des autorités administratives et des contestations électorales. En outre, ils peuvent exercer le contrôle administratif sur tous les con-

seils administratifs. Ils font aussi office d'instance de conciliation pour tout ce qui a trait aux litiges entre villages, communes, villes, départements et Etat (9).

2° La procédure à suivre diffère suivant qu'il s'agit d'un acte de gestion, attaqué devant les tribunaux de première instance ou bien d'un acte d'autorité, attaqué devant la Cour d'Appel. Pour ces derniers, la loi du 23 décembre 1925 organise une procédure spéciale, exceptionnelle (Art. 4 et 5 de la loi).

Pour les actes de gestion, les tribunaux jugent suivant la procédure ordinaire.

3° L'art. 107 de la Constitution accorde aux Tribunaux le droit non seulement d'accorder des dommages-intérêts à la partie lésée, mais encore d'annuler l'acte administratif illégal. Nous voyons que par cette faculté d'annulation, l'administration est véritablement subordonnée à la justice.

En ce qui touche les dommages-intérêts, l'article 107 de la Constitution et l'art. 6 de la loi du 23 décembre 1925, prévoient que le particulier peut poursuivre soit l'administration, soit le fonctionnaire coupable.

Plus encore, depuis les lois de 1929 et 1930, qui ont juridictionnalisé (10) les actes de contrôle administratif ou hiérarchique, les comités de révision ont le droit de contrôle le plus étendu, pouvant non seulement annuler l'acte attaqué et enjoindre à l'autorité dont il émane de l'exécuter selon ses

(9) POULOPOL. *Loc. cit.*, p. 515 et suiv.

(10) Cette juridictionnalisation résulte du fait que ce contrôle sur les organes administratifs est confié aux Conseils de révision, qui sont des organes judiciaires.

décisions, mais même se substituer à l'autorité dont les décisions ont été attaquées, et modifier l'acte en totalité ou en partie et l'appliquer (11).

4° Il était nécessaire de poser des limites à ce pouvoir des tribunaux de connaître des actes de l'administration, car on ne pouvait pas permettre aux tribunaux d'étendre leur compétence jusqu'à connaître des actes touchant aux intérêts supérieurs de l'Etat.

Le législateur roumain, a utilisé, dans ce but, la théorie des actes de gouvernement.

Cette théorie est expressément consacrée par l'article 107 de la Constitution et l'article 2 de la loi du 23 décembre 1925 contient une large liste de ces actes qui, tout en rendant ainsi leur détermination plus aisée [on connaît toutes les discussions qui se sont élevées sur ce point en France] (12) n'élimine pas toutes les difficultés, cette liste n'étant pas limitative.

Voilà, en effet, cette liste :

« Dans les actes de gouvernement entre toute mesure
« prise pour assurer un intérêt général, relatif à l'ordre
« public, à la sûreté de l'Etat ou à d'autres nécessités
« d'ordre supérieur comme : déclarations d'état de siège, des
« faits de guerre, tous les actes de commandement mili-
« taire, l'exécution et l'interprétation des traités et des con-
« vention diplomatiques avec les Etats étrangers, les me-
« sures prises contre les épidémies, les épizooties, inonda-
« tions, famine, troubles internes, naturalisations, actes par

(11) POULOPOL. *Op. cit.*, p. 400.

(12) JACQUELIN. *Cours de Doctorat*, p. 222 et suiv.

« lesquels on dissout des personnes juridiques ou on leur « interdit le fonctionnement, extraditions des étrangers et « d'autres de la même nature ».

Cette liste, par sa longueur, aurait pu sérieusement entraver le contrôle juridictionnel des tribunaux. La Cour de Cassation a évité cet écueil, en posant, par une jurisprudence constante, le principe suivant : pour qu'on puisse considérer un acte comme acte de gouvernement, il n'est pas suffisant qu'il se trouve parmi ceux qui sont mentionnés dans l'art. 2 de la loi du 23 décembre 1925; il doit en outre, par sa nature ou par les circonstances environnantes, justifier de cette qualité. Ainsi donc, la Cour de Cassation se ménage la possibilité de considérer l'un des actes de la liste établie par le législateur comme ne constituant pas un acte de gouvernement et, réciproquement, de considérer comme tel un acte qui ne s'y trouve pas (13).

Le critérium adopté par la jurisprudence de la Cour de Cassation pour déterminer les actes de gouvernement, n'a pas toujours été le même. Elle s'attachait au commencement au « caractère général et politique » ou encore « à la portée générale et intéressant la politique du gouvernement » de ces actes. Mais ce critérium qui, en somme, est celui du but politique, fut abandonné.

Actuellement, la Cour de Cassation déclare que l'acte de gouvernement est une mesure prise dans l'intérêt général et politique, et « réclamée par l'existence d'un danger grave et imminent, qui menace l'existence de l'Etat ». Par là, cette théorie s'apparente avec la théorie des actes faits en temps de crise, en vertu du droit de nécessité (14).

(13) NEGULESCO. *Théorie des actes de gouvernement*, p. 19 et suiv.

(14) NEGULESCO. *Op. cit.*, p. 9.

En dehors des actes de gouvernement, une autre catégorie d'actes échappe au contrôle juridictionnel, et constitue ainsi une nouvelle limitation aux pouvoirs des Tribunaux.

Ce sont les actes de pure administration, prévus et énumérés par l'art. 3 de la loi du 23 décembre 1925.

A la différence de celle des actes de gouvernement, cette énumération est limitative :

« Les actes relatifs à l'exercice de la tutelle administrative et du contrôle hiérarchique.

« Les décisions données par les conseils disciplinaires et déclarées par le statut des fonctionnaires ou par d'autres lois, sont définitives et exécutoires.

« Les actes d'autorité militaire ne pourront être attaqués qu'en ce qui concerne les décrets de mise en retraite et seulement pour le quantum de la pension de retraite.

« Les actes administratifs d'autorité et les actes de gestion du Président du Sénat et du Président de la Chambre des Députés, sont soumis au contrôle exclusif de l'Assemblée du Corps Législatif qu'ils président ».

5° Une fois un jugement obtenu contre l'administration, une importante question se pose. Quels sont les moyens de contraindre l'administration à exécuter la décision si elle ne s'y prête pas volontairement ? Des raisons politiques et pratiques s'opposent à l'application pure et simple des moyens du droit commun.

L'étude des moyens spéciaux que le législateur ou la jurisprudence ont mis à la disposition du particulier pour assurer le respect de la chose jugée, de la part de l'administration, constitue l'objet même de notre étude.

Ce point nous sert donc de transition.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE PRELIMINAIRE

La question des jugements rendus contre l'administration n'a pas été résolue en France, de la même façon qu'en Roumanie. Rien n'est plus utile que d'opposer, pour les comparer, les systèmes des deux pays. Nous verrons ainsi que la nouvelle législation roumaine a adopté, sur bien des points, la solution que la doctrine française avait souhaitée, mais qu'en France, faute de textes législatifs sur la matière, la jurisprudence ne pouvait pas consacrer.

Les dates de ce problème (qui sont d'ailleurs les mêmes en France et en Roumanie) se résument dans l'antagonisme de deux principes : la force obligatoire de la chose jugée, d'un côté, et l'indépendance de l'administration vis à vis de la justice, de l'autre.

Dans ce chapitre préliminaire on va étudier comment l'opposition de ces principes se présente, du point de vue théorique et nous verrons, dans les chapitres suivants, la solution destinée à les concilier, telle qu'elle a été donnée dans les deux pays.

Un jugement est rendu contre l'Administration. Il peut intervenir en deux hypothèses. Ce peut être un jugement qui la condamne directement (jugement judiciaire ou décision d'un tribunal administratif en matière de plein contentieux), ce peut-être une annulation prononcée à la suite d'un

recours pour excès de pouvoir. Quels sont les moyens que le particulier aura à sa disposition pour s'assurer l'exécution de ce jugement ?

Au premier abord cette question peut surprendre. Car on a quelque peine à concevoir que la question de l'exécution puisse seulement se poser. L'Administration n'a pas vis à vis de la justice la même position que celle d'un particulier. Ce ne sont pas des parties distinctes et adverses mais les éléments qui composent cet être unique, indivisible qu'est l'Etat, et dont la mission est de faire régner l'ordre et la justice; ce n'est donc pas l'un ou l'autre des organes de l'Etat qui enfreindra sur un point quelconque « la justice » (traduisons l'autorité de la chose jugée) ou « l'ordre » c'est à dire l'obéissance à cette dernière.

A rester dans cette sphère de raisonnement tout irait de soi-même; malheureusement entre les abstractions et leur fonctionnement pratique il y a l'élément humain avec lequel il faut compter. Et ceci étant, notre belle ordonnance disparaît. On a beau dire que telle administration doit faire, ne pas faire ou donner telle chose, pour passer du devoir à sa réalisation, il y a la volonté des organes de cette administration. Comment les contraindre, telle est la question.

Disons tout de suite que le plus souvent les Administrations se conforment à la chose jugée et exécuteront sans difficulté. C'est en effet un point d'honneur dans une société civilisée que de conformer ses agissements aux directives données par la justice.

Mais ce n'est pas toujours ainsi. Car, que ce soit un motif ou un autre — relachement des mœurs administratives comme conséquence de l'intrusion de la politique électorale dans l'administration, ou bien résistance de l'administration

basée sur une idée d'ordre public — il arrive en fait que la chose jugée, malgré le rayonnement prodigieux qui l'entoure, n'arrive pas à se faire imposer en pratique, puisqu'il manque, tout au moins en France, des moyens juridiques directs ou indirects de contrainte. Pourquoi cela ? A cause de l'intervention d'une autre idée dont le prestige tend à égaler sinon à surpasser celui de la chose jugée, à savoir la *séparation de l'Administration et de la Justice*. Est-ce une réaction contre les abus de l'ancien droit, est-ce une nécessité politique actuelle, une chose est certaine : en droit positif français, la justice ne se reconnaît pas le droit d'insérer des injonctions, des ordres à l'administration. Ceci est aussi vrai pour les tribunaux judiciaires quand ils ont à connaître d'un procès où l'Administration est partie, que pour les tribunaux administratifs, surtout qu'il s'est établi une différenciation bien nette entre l'Administration active et la justice administrative (scission connue sous le nom de *justice déléguée*).

A côté de cet obstacle politique il y en a un autre qui découle de l'organisation de l'Etat. C'est l'Administration active, le pouvoir exécutif, qui détient la disposition de la force publique. Les particuliers seront donc mal venus en s'adressant à cette force publique pour la faire servir contre l'administration qui la détient. Tel est le problème et il faut avouer qu'aussi longtemps que la valeur respective des deux notions antagonistes, chose jugée et indépendance de l'administration, ne sera pas précisée législativement, la solution est malaisée, sinon impossible.

Voyons rapidement quelle est l'attitude de la jurisprudence française devant la difficulté et nous verrons ensuite quelle est la solution législative roumaine.

La conciliation des deux idées dont l'antagonisme a été

constaté plus haut n'offre pas les mêmes difficultés suivant les cas. Faisons d'abord une première distinction, suivant que l'agent ou le corps administratif auquel est vainement réclamée l'exécution d'une décision de justice *est ou non placé dans les liens de la hiérarchie ou de la tutelle administrative*. Dans le cas de l'affirmative deux problèmes se posent : 1° Quels sont les moyens de contrainte dont dispose l'Administration supérieure à l'égard desdits agents ou corps administratifs ? 2° Y a-t-il un moyen juridique de forcer l'agent tuteur ou le supérieur hiérarchique d'agir ? Remarquons que ce moyen faisant défaut, notre problème restera sans solution car il suffit d'envisager une solidarité entre les différents organes de l'administration pour être rivé à l'impuissance à l'égard de ce mauvais vouloir.

Et cette dernière hypothèse est identique au point de vue qui nous préoccupe, à la deuxième situation susceptible de se présenter. Supposons que l'obligation d'exécuter la chose jugée incombe à un agent placé au sommet de la hiérarchie, un Ministre par exemple, ou bien à un organe décentralisé à l'égard duquel l'Administration supérieure ne dispose pas de moyens propres à assurer l'exécution de la chose jugée.

En l'absence de moyens administratifs le Conseil d'Etat a-t-il trouvé un autre moyen ? Disons tout de suite que les solutions données n'ont rien de catégorique et que jusqu'à la fin, le principe de l'indépendance de l'Administration resta le plus fort.

Reprenons l'étude de ces deux situations :

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANE ADMINISTRATIF DONT DEPEND L'EXECUTION DU JUGEMENT EST PLACE SOUS LA TUTELLE ADMINISTRATIVE

SECTION I

Solution Française

§ 1

Quels sont les procédés dont dispose l'administration supérieure pour contraindre les administrations inférieures à respecter la chose jugée ?

La réponse à cette question diffère suivant qu'il s'agit d'un jugement portant condamnation pécuniaire ou bien un jugement portant toute autre décision notamment les annulations pour excès de pouvoir.

1° *Condamnations pécuniaires.* — En ce qui est du premier, leur exécution suppose connues les attributions financières des conseils généraux et des conseils municipaux. Il y a en cette matière un principe intéressant, celui qui permet à l'administration centrale l'inscription d'office dans

le budget de l'administration locale, des dépenses obligatoires. Or parmi ces dernières, il n'en est pas de plus évidentes que celles qui résultent des condamnations pécuniaires prononcées contre lesdites administrations (1).

Les dépenses obligatoires à la charge du *département*, ont été prévues par les articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 modifiés en partie par la loi du 30 juin 1907 : « Si
« un Conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget
« un crédit suffisant pour le paiement des dépenses ordi-
« naires ou extraordinaires ou pour l'acquittement des dettes
« exigibles, le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget,
« soit ordinaire, soit extraordinaire, par un décret rendu en
« la forme des règlements d'administration publique ».

La tutelle administrative qui s'exerce sur les attributions financières des communes est autrement rigoureuse.

On rencontre ici trois procédés distincts, organisés par la loi du 5 avril 1884.

a) Le premier est l'*inscription d'office au budget des dépenses obligatoires*. Cette inscription sera faite soit par un décret du Président de la République soit par un arrêté préfectoral, selon que les revenus des communes sont supérieurs ou non à la somme de 10 millions (Art. 149 modifié par la loi du 25 mars 1922 et par l'art. 30 du 5 novembre 1926).

b) Le second moyen est le *mandatement d'office* prévu par l'art. 182 par lequel le préfet, en Conseil de Préfecture, peut ordonnancer à la place du Maire, si ce dernier refuse, une dépense régulièrement autorisée et liquide. Le titré exé-

(1) HAURIOU. *Précis de droit administratif*, 10^e édit., p. 113.

culoire qui résulte du jugement, établit d'une façon incontestable les droits des créanciers.

c) Enfin, le troisième procédé, qui est le plus direct, est la *vente forcée des biens des communes* (art. 110).

Il ne s'agit évidemment pas d'une exécution par des voies du droit commun. Ni saisies, ni oppositions ne seront pratiquées. Mais on peut demander aux communes de mettre en vente ceux de leurs biens qui ne sont pas affectés à l'usage du public. Ce qu'il y a d'original dans ce système, c'est qu'en cas de refus de la commune la vente « peut être « autorisée sur la demande de tout créancier, porteur du titre « exécutoire, par un décret du Président de la République, « qui détermine les formes de la vente ».

2° *Autres condamnations.* — Passons à la seconde catégorie de jugements; l'administration est condamnée à faire un acte, à la suite naturellement d'une annulation pour excès de pouvoir. Cet acte devra être fait soit par une délibération des conseils généraux ou municipaux, soit par des arrêtés du préfet ou du maire.

Nous ne voulons pas insister ici sur les multiples catégories de délibérations des corps délibérants. On sait qu'elles ont une force d'exécution plus ou moins grande, plus ou moins immédiate et que les autorités supérieures ont à intervenir la plupart du temps pour donner force exécutoire à ces délibérations.

Mais, et c'est le seul point qui nous intéresse, les pouvoirs d'annulation et d'approbation dont jouit l'administration supérieure n'entraîne pas celui de réformation. Tout ce que le supérieur hiérarchique peut faire est d'inviter officiellement l'assemblée à modifier elle même ses délibérations, pour éviter l'annulation ou le refus d'approbation. *Il n'y a*

pas de moyen direct pour triompher de l'obstination de ces corps administratifs. Nous rencontrons donc ici une première lacune.

Quant aux *arrêtés préfectoraux* le pouvoir hiérarchique se fait sentir plus vivement. Les actes du préfet peuvent être réformés ou annulés par le Ministre : 1° d'office, en cas de violation des lois et règlements; 2° sur recours des parties intéressées par toute espèce de motifs (D. D. 25 mars 1852 art. 6; 13 avril 1861 art. 7).

Enfin les *actes du maire* sont aussi soumis au contrôle du préfet ou du sous-préfet (D. 5 nov. 1926 art. 47, 48). Ce contrôle revêt deux formes : le *contrôle des actes* et la *substitution d'action*, après une mise en demeure infructueuse (art. 85 et 99 de la loi de 1884).

Voilà rapidement esquissés les moyens dont disposent les supérieurs hiérarchiques pour contrôler les actes des administrations subordonnées. Nous laissons de côté les moyens disciplinaires (suspensions, révocations ou dissolutions) par lesquels les agents inférieurs pourront être ramenés à l'obéissance.

§ 2

Peut-on forcer le supérieur hiérarchique à agir ?

Mais ce contrôle hiérarchique ne donne pas la solution de notre problème car il se peut très bien que les pouvoirs hiérarchiques et tutellaires s'abstiennent d'agir. C'est là, la véritable difficulté. Y a-t-il un moyen de les faire sortir de leur inertie ?

Le Conseil d'Etat ne l'a jamais admis, fidèle qu'il est à un principe important en la matière : la *hiérarchie et la*

tutelle sont des phénomènes de la vie intérieure des administrations publiques. Les particuliers ne peuvent pas y intéresser la justice, en déférant au Conseil d'Etat soit les actes d'exercice de ces pouvoirs, soit le refus de les exercer. Le Conseil d'Etat l'a plusieurs fois nettement affirmé. Voilà par exemple comment il s'exprime sur une affaire d'inscription d'office : « ...en refusant d'user du droit d'inscription d'office qui lui est conféré par la loi du 18 juillet 1837, l'Administration supérieure accomplit, dans la limite de ses pouvoirs, un acte qui n'est pas susceptible d'être déferé au Conseil d'Etat par la voie contentieuse » (2).

Telle est encore la doctrine de l'arrêt Daraux du 26 juin 1908 (3), où il s'agit véritablement du refus d'exécuter une décision de justice (en l'espèce l'arrêt du Conseil de Préfecture). Sous cet arrêt M. Hauriou constate que « l'appréciation des mesures de coercition vis à vis du département et des communes (l'inscription d'office en est une) appartient souverainement à l'Administration Supérieure, seule juge des ressources des communes et des départements; cette faculté d'appréciation a toujours été reconnue à l'Administration ».

Ce résultat est très défavorable aux intérêts du particulier qui verra ainsi ses droits reconnus en justice rester lettre morte en face de l'impassibilité de l'Administration. « Un grand pas sera fait le jour où l'on pourra forcer les supérieurs hiérarchiques à user, au profit de la chose jugée de leurs pouvoirs de contrainte sur les administrations décentralisées. M. Hauriou en garde plus que l'espoir.

(2) Arrêt de Larralde 15 janvier 1875. *Recueil*, p. 493. Décision analogue le 4 août 1876, arrêt Ville de Besançon, *Recueil*, p. 743.

(3) S. 1909, 3.65.

« Il en a la certitude car il conclut dans une note au Sirey
« (S. 1901. 373. Arrêt Casanova) que la tutelle administrative
« est en train de passer à la justice administrative. Malheu-
« reusement, il n'y a jusqu'ici que des timides essais » (4).

Nous verrons que ce progrès a été réalisé par la nouvelle
législation roumaine de 1929 à 1930.

SECTION II

Solution Roumaine

Le système du contrôle hiérarchique et de la tutelle administrative est connu en Roumanie où il est organisé d'une façon analogue qu'en France. Mais un grand progrès fut réalisé par deux lois récentes dont on a parlé ci-dessus : la loi du 3 août 1929 et celle du 30 janvier 1930.

Avant ces deux lois la situation était presque la même qu'en France. Le pouvoir hiérarchique avait bien la faculté d'annuler ou de refuser l'approbation des actes des administrations inférieures, mais sa prérogative n'allait jusqu'à la modification ou réformation que dans des cas limités. On connaît en Roumanie aussi, le procédé budgétaire de l'*inscription d'office* des dépenses obligatoires.

Nous avons vu qu'en France, la doctrine et la jurisprudence s'accorde pour considérer comme *dépenses obligatoires* au premier chef les condamnations pécuniaires prononcées contre l'administration. En Roumanie on trouve cette solution consacrée législativement par la loi sur l'Administration locale du 29 juillet 1929 dont l'article 477 dispose :

(4) FAYOLLE. *La force exécutoire des décisions de justice à l'encontre des administrations publiques*. Thèse du doctorat. Nancy. 1926.

« Les réclamations contre les décisions par lesquelles on
« refuse l'inscription d'une dette certaine, liquide et exigible
« légalement reconnue ou constatée par un titre exécutoire,
« pourront être reçues par les autorités tutellaires qui dis-
« poseront de leur inscription au budget ».

Mais c'est ici que se bornaient les pouvoirs des supérieurs hiérarchiques. *Ils ne pouvaient pas se substituer à l'administration locale elle-même et prendre des décisions en son nom.*

D'un autre côté, toujours comme en France, le refus des autorités tutellaires de satisfaire les réclamations des créanciers n'était pas susceptible d'être attaqué en justice. La tutelle administrative est une question d'ordre interne qui ne regarde que l'administration (v. *supra*). En Roumanie une autre considération milite en faveur de cette solution. C'est que le particulier n'a pas un intérêt direct et appréciable à mettre en mouvement ce contrôle hiérarchique, car, comme nous allons le voir, la législation roumaine et la jurisprudence, permettent au créancier d'attaquer en justice l'autorité administrative locale elle-même, sur son refus d'inscrire dans son budget les sommes dues. Et les décisions des tribunaux pourront tenir lieu d'une véritable inscription d'office.

Par la création des comités de révision les deux lois de 1929 et 1930 ont profondément modifié la question.

Ces comités de révision, sont, nous l'avons vu, des véritables organes judiciaires dont la compétence est extrêmement variée et qui, notamment sur le point qui nous intéresse, jouissent d'un droit de contrôle très étendu. Ils peuvent non seulement annuler l'acte attaqué et enjoindre à l'autorité dont il émane de l'exécuter selon leurs décisions, mais même se substituer à l'autorité dont les décisions

ont été attaquées et modifier l'acte, en totalité ou en partie, et l'appliquer (5).

On a pu dire avec raison que ces lois ont juridictionnalisé le pouvoir tutellaire, réalisant ainsi le vœu qui était exprimé par la doctrine française (Hauriou v. supra) car véritablement on peut dire que ces lois ont fait passer le contrôle hiérarchique à la justice administrative.

Disons aussi, pour être complet sur cette question, qu'il n'y a pas en Roumanie un procédé équivalent à celui institué par la loi du 5 avril 1884 dans son article 110 pour la vente des biens communaux. Mais ce procédé n'est pas nécessaire dans une législation qui, comme nous le verrons, admet d'une façon générale l'exécution forcée des jugements qui condamnent l'Administration au paiement d'une somme d'argent (6).

(5) POULOPOL. *Op. cit.*, p. 400.

(6) V. *intra* : l'étude de l'art. 13 de la loi du 23 déc. 1925,

CHAPITRE II

L'ORGANE ADMINISTRATIF DONT DEPEND L'EXECUTION DU JUGEMENT EST PLACE SOUS LA TUTELLE ADMINISTRATIVE

La deuxième situation susceptible de se présenter est celle où l'exécution du jugement obtenu contre l'administration dépend d'un organe non soumis à la tutelle, soit parce qu'il est placé au sommet de la hiérarchie, soit parce qu'il est complètement décentralisé. C'est là que la question devient délicate, le problème se pose dans toute son acuité.

SECTION I

Solution Française

En France, il n'a pas reçu de solution législative, sauf sur un point spécial, tout étant ici construit par la jurisprudence.

§ 1

Solution législative

Le seul texte législatif qui a permis une exécution forcée contre l'Etat est l'art. 46 in fine de la loi du 17 avril 1919 sur le paiement des dommages de guerre. Encore faut-il se hâter d'ajouter qu'il ne s'agit pas d'une exécution forcée directe mais réalisée par voie de compensation.

Il n'en reste pas moins, que la compensation est, si l'on

va au fond des choses, une espèce de saisie, un paiement imposé au débiteur par son créancier (conclusions de M. Würtz).

Or, comme l'Etat ne paie pas ses dettes de la même manière qu'un particulier (il faut une ouverture de crédit et un ordonnancement) il s'en suit qu'une compensation légale et obligatoire n'est pas possible contre l'Etat. Seule reste possible la *compensation facultative*.

Voilà le principe. Mais en ces derniers temps des lois et des règlements ont autorisé bien souvent la compensation administrative (1).

L'art. 46 de la loi du 17 avril 1919 fait partie de ces dispositions législatives ou réglementaires mais avec cette particularité qui la rend intéressante pour nous, à savoir : la compensation qu'elle établit entre les dettes des sinistrés envers l'Etat et les indemnités qui lui sont attribuées par décision des tribunaux ou des Commissions des dommages de guerre. Or ces décisions sont prises par des instances judiciaires.

Nous ne voulons pas ici montrer comment fonctionna l'art. 46, comment sa portée fut notablement restreinte par une loi du 18 juillet 1923; qu'il suffise de mentionner simplement que l'Administration ne l'appliqua pas à la lettre. Elle invoqua à l'encontre du texte de l'art. 46, les principes organiques de la comptabilité publique qui forment des dispositions supérieures auxquels des lois de circonstances ne peuvent pas porter atteinte. *L'art. 46 en dehors des cas où l'Administration voulut bien lui donner satisfaction resta lettre morte*. Nous constatons ainsi le résultat imparfait de cette solution législative.

(1) A titre d'exemple le D. du 21 mars 1921, loi du 31 déc. 1921, art. 4.

§ 2

Construction jurisprudentielle

Voyons si la jurisprudence du Conseil d'Etat fut plus heureuse dans son essai de construction.

Dans cet essai de conciliation le Conseil d'Etat, a été amené à exercer une pression, tantôt sur l'Administration elle-même, tantôt sur les agents administratifs.

A. — *Viv-à-vis de l'Administration* elle usa de plusieurs procédés.

1°) Le premier et le plus général, au point qu'il est devenu presque une clause de style, est le *renvoi à statuer*.

Nous ne voulons pas analyser ici les multiples modalités que peut revêtir cette clause. En essence elle se réduit toujours à une affirmation énergique du droit du réclamant avec une invitation faite à l'Administration respectueuse « de faire ce que de droit ».

Quel est l'effet pratique de ce procédé?

Il faut avouer que c'est une question de moralité administrative, et que de toute façon il n'y a pas de contrainte. « Dans la procédure de renvoi à l'Administration, il n'y a pas d'injonction à l'autorité administrative et il n'y a qu'un rappel éloquent à la moralité administrative (2).

En somme, c'est toujours le respect du principe de l'indépendance absolue de l'Administration.

2° Un autre procédé, à première vue plus énergique, consiste à faire de l'inobéissance à la chose jugée un cas de

(2) Note de M. HAURIOT dans l'arrêt Darraux, Conseil d'Etat, 26 juin 1908, S. 1909.3.129.

responsabilité administrative, qui pourra donner lieu à une instance de plein contentieux et donc à une *condamnation pécuniaire*. Cette condamnation ne vise d'ailleurs que l'appréciation exacte du préjudice causé.

Un exemple caractéristique de ce procédé est fourni par l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 décembre 1898 (3).

Dans cette affaire de révocation illégale de fonctionnaire, le Conseil d'Etat alloua, en statuant au contentieux de pleine juridiction, un rappel de solde à partir de la révocation et jusqu'au jour de la réintégration. Cette condamnation a quelque ressemblance avec une astreinte, mais elle n'en est pas une, car la condamnation se borne à réparer le préjudice réellement souffert.

Nous nous demanderons dans un instant si le Conseil d'Etat a eu recours à des condamnations véritablement comminatoires; disons avant cela que ce procédé indirect de la condamnation pécuniaire est aussi impuissant contre la mauvaise volonté de l'Administration que la simple censure morale résultant du renvoi à statuer. En effet, il suffit de remarquer qu'il n'y a pas de moyen de poursuivre l'Administration pour le paiement de l'indemnité pas plus qu'on ne pouvait la contraindre à faire l'acte qui écarterait le préjudice... Ce détour n'aurait servi à rien car il lui manque l'élément essentiel : *la contrainte*. L'Administration se tient farouchement dans sa forteresse.

3°) Une série d'arrêts du Conseil d'Etat mérite une place à part car la condamnation prononcée a l'apparence d'une *astreinte*. Mais, bien qu'un arrêt soit très proche de ce procédé, nous verrons à l'analyse que, d'une manière géné-

(3) Arrêt Toutain. *Recueil*, p. 756.

rale, il n'en est rien et que les modalités de ces condamnations s'expliquent par la nature spéciale du préjudice qu'il fallait réparer.

Ce qui caractérise l'astreinte telle qu'elle est organisée par la jurisprudence civile est son élément de contrainte.

Faisons ici une constatation intéressante. Quelle est la cause de l'élaboration de cette théorie en droit civil ? C'est l'impossibilité dans certains cas de forcer un débiteur d'une obligation de faire ou de ne pas faire (et non pas de donner) — à exécuter en nature son obligation. Pourquoi cette impossibilité de contrainte ? A cause de *l'inviolabilité du principe de la liberté individuelle* (4).

En somme le conflit est né entre deux principes : l'un qui est *la force obligatoire des conventions* (art. 1134 c.c.) l'autre, qui n'est pas inscrit dans les textes, mais qui est un principe constitutionnel : *la liberté individuelle*. L'astreinte est le procédé destiné à concilier les deux principes antagonistes. Puisqu'on ne peut pas agir directement sur la volonté du débiteur et qu'il faut essayer quand même d'obtenir l'exécution en nature (on sait que les art. 1142 et 1144 du Code civil, n'expriment pas exactement la pensée du législateur) on a recours à un procédé qui l'atteindra dans son patrimoine et qui indirectement le forcera d'agir. La théorie des *dommages-intérêts* n'aurait pas suffi, car vu l'équivalence de principe entre les dommages-intérêts et la prestation due, le débiteur aurait eu un moyen trop facile de convertir son obligation. Les astreintes, par leur importance, par leur souplesse, par leur réduction éventuelle, sont un moyen persuasif et sûr d'obtenir l'exécution.

C'est un antagonisme similaire qui pousserait à étendre les

(4) CAPITANT. *Traité*, tome 2, édit. 1928, p. 19.

condamnations comminatoires dans le domaine des actes de l'Administration. D'un côté, l'autorité de la chose jugée avec la force obligatoire qui en découle, de l'autre — non plus le principe de la liberté individuelle, les Administrations étant des personnes morales — mais un principe qui en est presque l'équivalent : l'indépendance de l'Administration vis-à-vis de la Justice, l'impossibilité de lui adresser des ordres, des injonctions. Les situations sont analogues, la solution devrait être la même : « *ubi eadem ratio ibi idem jus.* » Pourquoi ne pas prononcer une astreinte contre l'Administration. Le rapprochement est séduisant, et pourtant ce procédé est aussi impuissant que les autres. Il est facile de voir pourquoi.

C'est toujours le même obstacle, l'impossibilité de poursuivre l'Administration même pour ses dettes d'argent. Et alors *comminatoire* n'est plus équivalent à *menace* car l'Administration se retranche derrière le principe protecteur, qui veut qu'aucune loi de contrainte ne peut l'atteindre. Sa personnalité, bien qu'artificielle, a plus de vigueur que celle des simples particuliers, dont le patrimoine répond toujours des dettes qui leur incombent !

Il n'y a donc qu'une ressemblance toute superficielle entre cette théorie et certaines condamnations prononcées par le Conseil d'Etat. Ce n'est pas du tout une « adaptation administrative des procédés civilistes » ce n'est pas un « substitut acceptable pour la susceptibilité administrative » comme on l'a soutenu (5). Nous ne pouvons souscrire à une pareille thèse car ce qui constitue l'essence même de la théorie *des astreintes*, son *élément comminatoire*, est *inexistant* dans

(5) FAYOLLE. *Op. cit.*, p. 145.

notre hypothèse, vu l'impossibilité de poursuivre les patrimoines administratifs.

Tous les exemples par lesquels on a voulu soutenir une orientation de la jurisprudence du Conseil d'Etat vers l'adoption du système des astreintes s'expliquent par la nature particulière des principes dont on demandait la réparation.

Tel par exemple l'arrêt *Deshayes contre Ville de Lorient* (6) où la condamnation n'emporte pas pour l'Administration l'obligation de faire (il fallait réintégrer le sieur Deshayes dans le poste d'où il avait été irrégulièrement exclu) mais seulement une indemnité soit pour exclusion temporaire, soit pour exclusion définitive. De toute façon la prérogative de l'Administration est respectée.

Tel encore l'arrêt *Berry et Chevallard* (7) où nous lisons :
« Il sera faite une *exacte application du dommage* en allouant une somme de... *si toutefois la Commune n'aime mieux supprimer les ouvrages exécutés par elle* ». Il n'y a pas de condamnation comminatoire mais seulement *condamnation à une indemnité avec faculté d'y échapper* en exécutant telle ou telle suppression.

D'ailleurs les condamnations de ces deux arrêts sont des condamnations à un chiffre *fixe* ce qui suffirait à les éloigner d'une véritable astreinte. Il ne suffirait d'ailleurs pas de trouver une condamnation dont le montant n'est pas fixe mais calculé à raison de tant par jour de retard, pour conclure immédiatement à son caractère comminatoire caractéristique de l'astreinte, — car il se peut très bien que cette forme de condamnation accordât au plaignant des dom-

(7) Conseil d'Etat, 10 mars 1905. *Recueil*, p. 255.

mages-intérêts moratoires. Comme exemple de cette dernière espèce, citons l'arrêt *Bichambis contre ville de Narbonne* (8).

Il est vrai qu'un arrêt *Société Générale des Eaux d'Oran* (9) semble prononcer l'astreinte mais cet arrêt — qui s'explique d'ailleurs par les circonstances de la cause — n'a pas fait jurisprudence et nous voyons le Conseil d'Etat reconnaître le 15 novembre 1922 (10) qu'il n'appartient pas à la justice administrative « le pouvoir d'ordonner à l'Administration
« ou son concessionnaire l'exécution de certains travaux ni
« par suite, de lui impartir un délai, ni de sanctionner cette
« injonction par une condamnation suspensive, destinée à
« s'exécuter au cas où les travaux ne seraient pas effectués
« dans le délai prescrit. Tout ce qu'elle peut faire c'est de
« prononcer des condamnations successives, au fur et à
« mesure de la répétition du préjudice ».

En conclusion sur ce point, constatons donc que le procédé des astreintes contre l'administration n'a pas réussi et que les quelques arrêts qui ont paru l'admettre s'expliquent simplement par la nature particulière du préjudice. A ceci d'ailleurs rien d'étonnant, car l'astreinte, étant un procédé de contrainte, il ne pouvait pas être reçu dans une matière où l'on commence par poser en principe l'impossibilité d'exécution forcée.

Et même en supposant admise cette sorte de condamnation, en serions-nous plus avancés ? Evidemment non, car les condamnations pécuniaires ne peuvent pas être récupérées par

(8) Conseil d'Etat, 30 novembre 1906, S. 1907, 3.66.

(9) Conseil d'Etat, 4 août 1908. *Recueil*, p. 850.

(10) Arrêt Compagnie des Chemins de fer de Paris à Orléans, p. 824.

voies d'exécution forcée contre l'Administration. Et alors à quoi sert de prononcer l'astreinte ?

M. Hauriou le constate en termes pessimistes sous l'arrêt Fabrègues (11). « L'indemnité pécuniaire, c'est encore une « impasse; si cette administration publique ne veut pas « s'exécuter n'oublions pas qu'il n'existe pas contre elle des « voies d'exécution à la disposition du créancier ni encore « qu'il n'y a pas de sanction; et le détour de la responsabilité « pécuniaire de l'Administration qui n'exécute pas la chose « jugée, ne ferait pas avancer la question ».

Tant donc qu'on se borne à mettre en jeu la responsabilité de l'Administration, nous devons constater que les particuliers risquent à voir leurs prétentions méconnues : l'Administration peut aussi bien résister au paiement des dommages-intérêts qu'à la satisfaction en nature qu'ils tendent à appuyer.

Mais alors une idée ne pouvait pas manquer de surgir. Ne peut-on pas se tourner du côté des agents d'exécution eux-mêmes et les poursuivre du chef d'une faute personnelle ?

B. — *La responsabilité des agents.*

Le Conseil d'Etat ne l'a pas admis d'une façon générale et formelle. C'est que la responsabilité personnelle des fonctionnaires administratifs, suppose réalisée une série de conditions. Mais bien souvent on trouve dans les conclusions des commissaires du Gouvernement, les principes d'une telle responsabilité.

Si les organes des administrations contre lesquelles une

(11) Au S. 1911.3.121.

décision de justice a été rendue s'obstine à ne pas l'exécuter, cette attitude peut constituer de leur part leur faute personnelle, se détachant de l'exercice de leurs fonctions, ce qui permettrait d'intenter contre eux une action en dommages-intérêts.

Remarquons d'ailleurs que la résistance à la chose jugée n'engage pas de plein droit la responsabilité de l'agent; il faut analyser les circonstances de la cause. Peut être leur attitude s'explique-t-elle par l'intérêt supérieur du service public ou de l'ordre public en général, alors il est évident *qu'on ne saurait leur faire grief d'avoir donné raison à l'intérêt général contre l'intérêt particulier*. Ce n'est donc qu'en cas de refus illégitime que leur responsabilité reste engagée.

Et M. Hauriou se déclare partisan convaincu de ce système.

« Il est temps, dit-il, de regarder un peu du côté de la
« responsabilité personnelle des administrateurs, qui a du
« bon, elle aussi, et qui surtout, peut servir de sanction à
« tous les jugements rendus contre l'Administration, parce
« que contre l'Administrateur responsable de n'avoir pas
« exécuté la chose jugée au regard de l'Administration, les
« voies d'exécution du droit commun peuvent être em-
« ployées. L'Administrateur a sur l'Administration cette
« supériorité qu'il peut être livré au bras séculier » (12).

Du point de vue des principes qui dominent le contentieux administratif français nous ne rencontrons nul obstacle à la consécration et au développement de cette responsabilité.

Nous ferons une remarque qui a, croyons-nous, son intérêt pour la construction doctrinale de cette théorie. Nous avons montré ci-dessus qu'en théorie pure, l'éventualité d'un

(12) Note sous C. d'Etat, 22 juillet 1910. FABRÈGUES. s, 1911.3.121.

conflit entre la justice et l'Administration ne se conçoit pas. L'une et l'autre, elles sont des manifestations de cet être indivisible qui est l'Etat, qui ne saurait contenir une contradiction dans sa nature même (13). Ce n'est que la volonté humaine, dont le mécanisme de l'Etat se sert comme ressort pour fonctionner, qui rompt parfois cette harmonie théorique. C'est sur cette volonté même qu'il faut agir pour rétablir l'équilibre. La responsabilité personnelle des fonctionnaires est non seulement un bon moyen pratique, mais aussi une nécessité logique.

Arrivée à ce point notre conclusion pose un grave problème jurisprudentiel. C'est toute la question de l'opposition de la faute de service et de la faute personnelle qui est en jeu. Faut-il, avec l'orientation de la jurisprudence donner le pas de la première sur la seconde, ou bien plutôt en suivant le courant contraire de la doctrine (V. Hauriou, Jacquelin) pousser à un développement aussi grand que possible de la responsabilité personnelle du fonctionnaire ?

Nous nous contenterons de montrer cet aspect du problème car ce n'est pas ici le lieu de le discuter. Disons néanmoins qu'en Roumanie ce problème est tranché par le législateur.

Nous arrêter ici serait donner une idée inexacte de la responsabilité des fonctionnaires. Car il y a le revers de la médaille. Combien cette voie est difficile et tortueuse ! « Après être allé devant la juridiction administrative il faudra que le citoyen créancier de l'obligation de faire, engage une procédure interrompue ou suspendue par une « procédure de conflit ». Par ailleurs « la contrainte sera

(13) Cf. CARRÉ DE MALBERG. *Contribution à la théorie générale de l'Etat*.

« vaine si le fonctionnaire est assez riche pour aimer mieux
« subir la réparation que se soumettre » (14).

Et il y a d'autres obstacles à l'efficacité pratique de ce système. Supposons que l'exécution d'une décision de justice incombe à un corps administratif décentralisé (Conseil général ou municipal). Comment parler alors de *faute personnelle* ? La deuxième lacune, qui est d'une gravité particulière, c'est l'impossibilité pratique de poursuivre les Ministres, car on ne trouve pas dans l'organisation du contentieux administratif français, de Tribunal compétent à cet effet (15).

Nous signalons simplement ces lacunes sans pouvoir en traiter ici mais il était nécessaire de les rappeler pour mieux comprendre la valeur pratique de la législation roumaine.

De cette étude tirons ces deux observations : 1° Tous les procédés destinés à contraindre l'Administration à exécuter une décision de justice, relative à une obligation de faire ou de donner, se sont heurtés à un même obstacle, l'impossibilité de toute voie d'exécution forcée contre l'Administration. Il est évident alors, que la *condamnation pécuniaire n'est qu'un leurre et que l'astreinte ne se conçoit pas*.

2° Au contraire l'exécution de la décision est mieux assurée par le jeu de la responsabilité personnelle des fonctionnaires, mais son fonctionnement est malaisé soit à cause de lacunes dans l'organisation procédurale, soit parce que le principe même de la responsabilité personnelle est fortement battu en brèche par le développement jurisprudentiel de la théorie de la faute de service.

(14) Joseph BARTHÉLEMY *Rev. du droit public*, 1912, p. 513 et suiv.

(15) JACQUELIN. *Cours de Contentieux administratif*.

SECTION II

Solution Roumaine

En Roumanie la question se pose dans des termes différents. Il n'y a pas une impossibilité complète de contraindre l'Administration d'exécuter les jugements la condamnant au paiement d'une somme d'argent. Sans doute les voies d'exécution ne seront pas celles du droit commun, mais il en est, qui sont spécifiques à la matière et qui sont destinées à avoir une véritable efficacité pratique et alors la question change d'aspect.

On peut concevoir l'exécution des jugements qui constatent une créance de somme d'argent — on peut aussi envisager pratiquement une condamnation à des dommages-intérêts.

Quant aux condamnations qui visent une obligation de faire ou de ne pas faire, il est évident d'abord que, conformément au droit commun, on peut les convertir en une condamnation à des dommages-intérêts, mais on verra que la législation roumaine a imaginé ici un système destiné à pousser à l'exécution en nature : les dommages comminatoires. Ici l'astreinte aura une véritable portée pratique, vu la possibilité de poursuivre l'administration.

Enfin nous verrons que la question de la responsabilité personnelle des agents est envisagée en Roumanie autrement qu'en France, les fonctionnaires étant déclarés toujours responsables à côté de l'Administration (Art. 107 de la Constitution).

Nous avons tracé ainsi l'ordre de nos développements.

§ 1

*Moyens destinés à contraindre l'administration elle-même
à exécuter les décisions de justice qui la condamnent*

Voyons d'abord quel est le procédé d'exécution des jugements rendus contre l'Administration, quand l'exécution est poursuivie contre l'Administration condamnée elle même.

Sans doute, avons-nous dit, l'exécution des jugements contre l'Administration ne sera pas assurée dans les mêmes conditions que celles des jugements contre les particuliers.

Il va de soi qu'il ne saurait y avoir la possibilité d'une saisie des biens faisant partie du domaine public — la destination de ces biens justifie pleinement leur intangibilité — et la préférence que la Société doit accorder à l'intérêt public à l'encontre de l'intérêt privé est ici tellement flagrante que nous croyons inutile de la justifier davantage.

Par contre la discussion est possible quand il s'agit des biens faisant partie du domaine privé. Ceux-ci ne sont pas affectés directement au fonctionnement d'un service public; l'Etat (et ses démembrements : départements, communes) les gèrent à la manière d'un particulier, et alors pourquoi les faire échapper au grand principe qui veut que le patrimoine d'un débiteur réponde de ses dettes (art. 2092 c. civ. franç., 1718 c. civ. roumain) (16).

(16) Un arrêt, qui n'a pas fait jurisprudence, a admis cette exécution conformément au droit commun, contre le patrimoine privé de l'Etat (Cas. 1^{re} Section. Déc. 108 du 15 mars 1880. *Bulletin de la Cour de Cas.*, 1880, s. I, pag. 135). — Il faut pourtant remarquer que la modalité d'exécution admise par cet arrêt fut ultérieurement consacrée législativement (le droit d'opposition),

La doctrine est pourtant unanime en France comme en Roumanie pour repousser cette solution. On ne peut pas recourir à l'exécution forcée contre les patrimoines publics (17).

Et ceci pour deux raisons : une raison juridique et une raison politique.

La première est qu'il est faux d'assimiler entièrement la condition juridique du domaine privé aux patrimoines des particuliers. Sans doute les moyens de gestion sont analogues, mais les revenus en sont toujours affectés à l'intérêt public, ils figurent dans le budget de l'Etat et forment l'une des sources importantes de l'alimentation de ce budget.

La deuxième raison, nous l'avons déjà indiqué dans notre chapitre préliminaire, est que la force publique étant à la disposition du gouvernement et de l'Administration, il y a une impossibilité de fait à la faire servir contre l'autorité qui la détient.

Ceci étant, on ne peut pas concevoir une exécution forcée contre les administrations publiques dans les mêmes conditions que celles du droit commun.

Le législateur roumain a été vivement préoccupé par cet état de choses et par une suite de dispositions il a cherché à trouver un moyen conciliateur de tous les principes et toutes les difficultés pratiques qui étaient en présence.

Sa tâche était difficile, bien des fois, il a dû revenir sur les dispositions prises. Toutefois, on ne peut pas nier sa bonne volonté.

(17) (V. BONNARD, *op. cit.*, p. 322. — Dimitrie ALEXANDRESCO. *Drept civil roman*, tome X, pag. 337 et 759 et C. NAEU. *Drept civil roman*, tome III, p. 579).

La jurisprudence aussi, nous le verrons, a eu beaucoup à faire, car il s'agissait non seulement de compléter les lacunes de la loi, mais aussi d'en assurer le fonctionnement dans le cadre de l'organisation juridique générale.

L'analyse des textes et de la jurisprudence en cette matière nous conduit à une distinction qu'il faut faire dès le commencement, car les moyens juridiques de contrainte dont disposent les particuliers diffèrent, suivant qu'on se trouve dans une situation ou une autre.

A. — En premier lieu nous allons décrire le système d'exécution des jugements qui condamnent l'administration au paiement d'une somme d'argent.

B. — En second lieu il faudra nous demander comment est assurée l'exécution des jugements qui condamnent l'Administration à autre chose qu'un paiement, c'est-à-dire à une obligation de faire, telle une restitution, telle une réintégration de fonctionnaire, telle l'octroi d'une autorisation, etc.

A. — *Condamnation au paiement d'une somme d'argent.*

a) *Conditions d'application.* — Il fallait trouver le moyen d'arriver à l'exécution d'une telle condamnation sans avoir recours aux agents de la force publique, qui dépendent de la hiérarchie administrative. Pour cela on a pensé à faire appel au concours des agents judiciaires d'exécution près les Tribunaux, c'est-à-dire aux *huissiers* et la modalité d'exécution qui s'y prête est la saisie-arrêt.

La loi a prévu une poursuite contre les *revenus de l'Etat* sans spécifier s'il s'agit des revenus en nature ou des revenus en sommes d'argent, mais comme les premiers représentent une partie minime des revenus de l'Etat, ce procédé se résume en fait en une saisie-arrêt de droit commun sur

les sommes dûes par tous les débiteurs de l'Etat quelqu'en soit la nature, et en vertu de laquelle ces débiteurs pourront se libérer valablement et devront même le faire entre les mains du créancier de l'Etat.

Le premier texte qui ait prévu cette solution est l'art. 4 lit. e de la loi de la Cour de Cassation de 1905 qui dispose :

« La 3^e section de la Cour de Cassation jugera les recours :

« e) Contre les décisions des Conseils départementaux ou communaux, au cas où on demande l'inscription dans le budget de la commune ou du département d'une dette certaine, liquide et exigible, légalement reconnue ou constatée par un titre exécutoire...

« ...La Cour jugera d'urgence. Par l'effet de la décision on pourra poursuivre le paiement de la créance sur tous les revenus de l'établissement public » (on voit que ce dernier terme a en Roumanie un sens large, englobant toutes les personnes morales publiques).

Mais cette poursuite, qui n'est d'ailleurs prévue que contre *les communes et les départements*, ne pouvait pas être faite tout de suite, c'est-à-dire immédiatement qu'on était en possession d'un titre exécutoire (acte authentique ou jugement) ou d'une créance légalement reconnue.

Il fallait observer une *procédure préalable* : le créancier devait s'adresser d'abord à l'institution publique débitrice et demander l'inscription des sommes dûes dans le budget respectif ; si celle-ci refusait, le créancier pouvait s'adresser à la Cour de Cassation et demander la modification du budget et l'inscription de la somme dûe. La décision de la Cour de Cassation valait inscription d'office et sur sa base on pouvait poursuivre tous les revenus de l'établissement débiteur.

Cet article fut bientôt modifié par une loi du 26 mars 1910, qui s'occupe toujours de l'organisation de la Cour de Cassation, dont l'article 75 dispose :

« Le paiement des créances certaines, liquides et exigibles, légalement reconnues ou constatées par un titre exécutoire, contre *les communes, les départements ou les établissements publics* et non inscrites au budget de l'année financière qui suit l'époque de leur exigibilité, pourra être poursuivi sur tous les revenus du département, de la commune ou de l'établissement public débiteur ».

Cet article diffère de l'article précédent sur deux points :

a) *Il supprime toute procédure préalable.* Il suffit d'avoir un titre exécutoire pour immédiatement pouvoir commencer une exécution sur les revenus.

b) *Il élargit la sphère d'application.* En ajoutant à côté des départements et des communes, « les établissements publics ».

Mais l'article 75 n'eut pas une vie plus longue que ses prédécesseurs car en 1912 à l'occasion de la nouvelle organisation de la Cour de Cassation, on est revenu au système de 1905 avec quelques modifications qui constituent un perfectionnement du système. En effet on ne permet plus l'exécution des créances légalement reconnues par l'Administration car cela donnait lieu à des contestations, mais uniquement de celles constatées par un titre exécutoire. (art. 5 ét. III lit. 4).

Ce régime subsista jusqu'en 1925 quand la loi pour le contentieux administratif, par son article 13, adopta sur notre question la même solution que celle de 1910. En effet l'article 13 est la reproduction exacte de l'article 75. Cet article est encore en vigueur.

Nous voyons donc que la législation roumaine a adopté successivement et alternativement deux conceptions différentes :

Tantôt, comme en 1905 et 1912 le créancier muni d'un titre exécutoire devait d'abord adresser une sommation à l'administration débitrice et sur son refus d'inscrire la somme dûe au budget, il devait s'adresser aux organes judiciaires de contentieux administratifs qui ordonneront cette inscription. Et c'est sur la base de cette décision, qui valait inscription d'office, qu'il pouvait pratiquer la saisie-arrêt sur les revenus de l'Etablissement public débiteur.

Tantôt, comme en 1910 et 1925 cette procédure préalable n'était plus nécessaire, le titulaire d'une créance liquide et exigible légalement reconnue ou constatée par titre exécutoire pouvant s'adresser immédiatement à la Justice qui n'avait à constater qu'une seule chose, à savoir, si la créance a été ou non inscrite au budget, faute de quoi elle devait admettre la saisie-arrêt.

Si on veut comparer la valeur respective de ces deux conceptions on doit constater que la première est certainement supérieure. Elle protège mieux l'administration, car elle sera prévenue aussi bien par la sommation du créancier que par la décision judiciaire préalable. Et même pour le créancier elle présentait l'avantage de trancher toute contestation possible sur le *quantum* et le caractère certain de la créance.

Cette observation a le plus haut intérêt car malgré la législation actuelle qui a adopté la seconde conception, la jurisprudence l'a interprétée d'une façon telle, qu'en fait c'est le système des lois de 1905 et 1912 qui est pratiqué.

Rien n'est plus intéressant que de voir comment la jurisprudence a procédé à ce travail d'adaptation.

Immédiatement après le vote de la loi de 1925, la Cour Suprême applique à la lettre le nouveau système. Elle rejette par exemple un recours, par lequel on demandait l'inscription dans le budget des chemins de fer de Roumanie d'une somme dûe, par le motif que : « le réclamant avait le droit de poursuivre tous les revenus de l'Etat ». Donc point n'est besoin de la procédure préalable (18).

Mais peu de temps après, elle adopte une autre position. Faisant intervenir en la matière les principes généraux de la comptabilité publique, suivant lesquels les administrateurs, les ordonnateurs, ne peuvent autoriser, ni engager la sortie de l'argent des caisses publiques que sur la base et dans la limite des crédits budgétaires légalement couverts — la Cour de Cassation fait remarquer que les sommes dûes au créancier de l'Etat ne peuvent être acquittées que si elles ont été inscrites au budget respectif et que c'est seulement « en cas d'inaccomplissement de cette obligation légale que les créanciers peuvent prendre la voie de poursuite conformément à la loi du contentieux administratif » (19) — Et quelle est cette voie? Ce ne peut être une autre que l'action devant la Cour d'Appel comme première instance de contentieux administratif et avec un droit de recours devant la Cour de Cassation (Voir Supra; principes généraux du contentieux administratif).

C'était revenir purement et simplement au système de 1905 et 1912.

(18) Cass. III. Déc. 300 du 13 mars 1926. Jur. Gen., 1926, p. 1.014.

(19) Cass. II. Déc. civile, 77 bis, 1926. Jur. Gen., 1927, p. 766.

Dans le même sens nous trouvons un arrêt de la Cour de Cassation du 4 mai 1928 (20).

Il résulte de cette décision que — bien que l'art. 13 de la loi de 1925 n'oblige plus le créancier de s'adresser préalablement à l'autorité administrative pour lui demander l'inscription des sommes dues dans le budget de l'année qui suit leur exigibilité et sur son refus de s'adresser aux instances judiciaires à l'effet d'obliger à faire cette inscription — la jurisprudence de la Cour de Cassation indique, demande et constate cette procédure.

Cette jurisprudence n'est pas purement prétorienne. Elle s'appuie sur deux arguments de texte : le premier est, nous l'avons vu, tiré de la loi de la Comptabilité publique (v. supra.). Le second s'appuie sur l'article 1^{er} de la loi du contentieux administratif. En effet sur la base de ce texte on peut considérer le refus de l'Administration comme un cas de responsabilité administrative, pouvant donner lieu à une action devant les instances compétentes en matière administrative.

Mais, pourrait-on dire, l'article 13 déroge justement à la loi de la Comptabilité publique. Cette objection ne doit pas être retenue, les principes de cette loi formant des dispositions supérieures qui ne peuvent être abrogées par des lois ordinaires (21).

Sur un 2^e point, la Cour Suprême a complété les dispositions de la loi. *L'art. 13 ne prévoit pas expressément l'Etat* parmi les Administrations publiques débitrices dont il donne

(20) D. 465. Pand. sapt. 1928, p. 524. Jur. Gen., 1928, p. 1.161 et *Revue de droit public* avec une note de M. RARINCESCO.

(21) BONNARD, *Rev. de sc. et législ. financ.* 1911. *La compensation en droit public*.

l'énumération. Or la Cour de Cassation étend d'une façon formelle la disposition de l'article 13 à l'Etat (22).

Elle fonde cette solution sur les intentions non équivoques du législateur, lors des travaux préparatoires. Le Ministre de la Justice lui-même l'a déclaré expressément : « il faut « remarquer que la jurisprudence a assimilé constamment « l'Etat, aux départements et aux communes. En effet, sans « le dire expressément, la Cour Suprême a admis des pareils recours sous l'empire de l'ancienne législation qui « sur ce point était presque identique.

Cette extension jurisprudentielle est approuvée par le professeur NEGULESCO (23). Il soutient notamment qu'un budget qui ne prévoit pas le paiement des dettes certaines, liquides et exigibles est un budget illégal et l'Etat doit donner le premier, l'exemple de l'accomplissement de ses obligations.

D'ailleurs la jurisprudence est constante et l'Etat, représenté par les Départements ministériels, est continuellement condamné sur la base de l'art. 13 de la Loi du Contentieux administratif.

A titre d'exemple nous citons la décision de la Cour de Cassation 3^e section du 13 décembre 1928 (n^o 24) et celle de la Cour d'Appel de Constanta du 28 oct. 1929 (25).

Une dernière précision doit être faite pour délimiter les conditions de l'application de l'art. 13. Il prévoit les créances reconnues légalement par l'Administration ou bien constatées par un titre exécutoire. Dans cette dernière notion ren-

(22) Cass. III, S. Déc. 465 du 4 mai 1928. Ci-dessus.

(23) NEGULESCO. *Traité de droit administratif*, 3^e éd., 1925, p. 349.

(24) Déc. 1274. Pand. sapt. 1929, p. 236.

(25) Déc. 231. Pand sapt., 1929, p. 886.

trent aussi bien les actes authentiques, que les décisions de justice et il n'y a pas lieu de faire des distinctions suivant que l'instance est celle du droit commun ou bien celle prévue par la loi spéciale du contentieux administratif (voir *supra*, principes généraux).

b) Fonctionnement pratique.

Demandons-nous maintenant comment est mis en mouvement le mécanisme de l'article 13 :

Si l'Administration, après l'injonction de la justice, refuse quand même l'inscription de la somme due dans le budget, la loi permet au créancier de réaliser son droit, en poursuivant les revenus de l'Etablissement public débiteur.

La loi ayant parlé formellement de revenus il faut exclure dès le commencement toute exécution portant sur les biens meublés ou immeubles, faisant partie du domaine privé (pour ceux du domaine public la question ne se pose même pas). Il y a à cela non seulement une raison tirée des termes de la loi (les biens en question ne sont pas « des revenus ») mais aussi une impossibilité morale et de fait, une exécution forcée par adjudication publique blessant le prestige de l'Etat et devant en outre occasionner le concours de la force publique qui probablement sera refusé.

C'est pour ces raisons que l'exécution ne pourra être poursuivie que sur les fonds dûs à l'Etat par un tiers ou sur les revenus des immeubles de l'Etablissement public respectif, tels que loyers, fermage... Et cette exécution ne pourra être réalisée que par deux procédés qui ne présentent pas les inconvénients ci-dessus mentionnés :

a) par une saisie-arrêt opérée conformément aux prescriptions du Code de procédure civile.

b) par une compensation.

C'est le premier procédé qui est le plus souvent employé et même on ne trouve pas d'exemples du second en jurisprudence.

Mais la doctrine croit la compensation possible sous certaines conditions.

On fait remarquer en effet que ce dernier procédé est une conséquence logique du premier. Dès l'instant qu'on permet la saisie-arrêt sur un tiers débiteur de l'Etat, on ne voit pas pourquoi ce débiteur, étant le créancier lui-même, il ne pourrait pas être déchargé de sa propre dette à concurrence de sa créance.

Il ne s'agirait pas d'une compensation légale — le principe de la comptabilité publique s'y opposerait — mais rien n'empêcherait une *compensation judiciaire*, la décision des tribunaux valant, comme dans les cas précédents, une inscription d'office de la dépense dans le budget de l'institution respective (26).

Néanmoins il faut observer qu'il y a une catégorie de revenus de l'Etat qui échapperont aussi bien à une saisie-arrêt qu'à la compensation, et pour un même motif. Nous voulons parler de la créance de l'Etat pour le *paiement des impôts*. *Cette créance est insaisissable* et suivant les principes juridiques, la compensation n'opère pas contre une telle créance; la saisie-arrêt est également impossible. Ajoutons à cela que les revenus provenant de la perception des impôts n'appartiennent pas à telle ou telle administration publique particulière, mais totalisés et concentrés en un seul chapitre ils sont confiés au Ministre des Finances qui en fait la répartition entre les divers services publics.

(26) RARINCESCO. *Op. cit.*, p. 207).

Voilà donc quels sont les principes généraux qui gouvernent cette matière du paiement des dettes de l'Etat et des autres Administrations publiques.

On ne peut pas ne pas rendre hommage au législateur qui a construit un système très avancé et qui est loin d'exister dans beaucoup d'autres pays.

Il faut dire pourtant qu'en pratique il ne fonctionne pas toujours ainsi et que le paiement des créances de l'Etat reste bien souvent une affaire de bonne volonté des gouvernants.

B. Exécution des jugements qui condamnent l'Administration à autre chose que le paiement d'une somme d'argent (Obligation de faire, de restituer, de réintégrer..).

En cette matière la difficulté est plus grande. Le législateur roumain a montré néanmoins une préoccupation constante à l'égard de ce problème et il a mis à la disposition du particulier des moyens de contrainte assez ingénieux et qui ne se rencontrent pas toujours dans les systèmes des législations étrangères. On peut les grouper en 2 catégories.

1° Moyens de contrainte sur la base du droit commun.

2° Moyens exorbitants institués par la loi du Contentieux administratif de 1925.

1° Moyens de contrainte sur la base du droit commun.

Il y a dans le droit roumain deux moyens de contraindre indirectement l'administration à exécuter une décision de justice :

a) Une action en dommages-intérêts contre l'Administration;

b) Une action en responsabilité contre le Ministre ou le fonctionnaire personnellement responsable de l'inexécution.

Ces moyens existent, nous l'avons vu, en France aussi, mais en Roumanie le système offre un double avantage.

D'abord la condamnation à des dommages-intérêts contre l'Administration pourra être exécutée car il y a, nous venons de le décrire, un système d'exécution des condamnations pécuniaires. Le mécanisme ne tournera pas à vide comme il est à craindre en France (Hauriou, Jèze, Barthélemy); ensuite la responsabilité des fonctionnaires est expressément prévue, ce qui écarte les difficultés découlant de la notion de faute de service et de la procédure du conflit.

a) *L'action en dommages-intérêts contre l'Administration* est reconnue par l'article 99 de la Constitution qui contient la disposition suivante :

« Toute partie lésée par un décret ou par une disposition
« signée par un Ministre, qui enfreint un texte de loi, peut
« demander à l'Etat, conformément au droit commun, une
« indemnité pécuniaire pour le préjudice souffert ».

Ce texte, joint à celui de l'art. 107 de la Constitution, constitue le fondement juridique de la responsabilité de l'Etat pour les actes préjudiciables qu'il commet.

A la différence de l'article 7 qui s'applique spécialement aux dommages causés par un acte d'autorité ou de gestion, l'article 99 peut s'appliquer à tous les actes accomplis par l'Administration même s'ils ne sont pas des actes d'administration proprement dits, notamment au refus injustifié d'exécuter une décision de justice qui la condamne.

Si par cette résistance le particulier est exposé à de nouveaux dommages il peut sur la base de ce texte intenter une action pour le préjudice spécial résultant de l'inexécution de la décision.

Nous avons fini ainsi avec la description des moyens de

contrainte dirigés contre l'Administration. Reste encore le procédé spécial institué par la loi du Contentieux administratif de 1925, la *condamnation à des dommages-intérêts*, par lesquels le législateur roumain a essayé un moyen pour arriver à l'exécution en nature de la condamnation et non seulement à une exécution par équivalent. Vu l'originalité et l'importance du système, nous en faisons l'objet de notre 2^e partie à laquelle nous renvoyons.

§ 2

Moyens de contrainte dirigés contre les fonctionnaires

Il s'agit dans ce paragraphe de montrer la base sur laquelle en Roumanie on peut poursuivre les fonctionnaires responsables de l'inexécution de la décision de justice qui condamne l'administration dont ils sont les préposés.

Nous ne nous occuperons ici que de la responsabilité de droit commun, celle résultant de la loi du contentieux administratif art. 7 trouvant sa place dans la 2^e partie.

Il ne saurait être question de décrire tout le fonctionnement de la responsabilité des fonctionnaires; ceci nous entraînerait hors de notre sujet. Contentons-nous d'indiquer les points qui touchent à notre sujet.

Les textes sur lesquels on peut fonder l'action en responsabilité contre les fonctionnaires sont l'art. 107 de la Constitution et l'article 14 de la loi du Contentieux administratif de 1925.

Ce dernier article dispose :

« Les demandes en justice prévues par la présente loi
« pourront être dirigées non seulement contre l'Adminis-

« tration respective, mais encore personnellement et solidai-
« rement contre les Administrateurs qui ont signé l'acte,
« au cas où ces demandes ont comme objet le paiement
« des indemnités pour les préjudices causés ou des dom-
« mages-intérêts pour retard »,

Il est évident que cet article se réfère en premier lieu aux dommages causés par les actes d'autorité, car telle est l'économie générale de la loi.

Mais il peut être étendu, sans contestation possible, aux actes de gestion comme d'ailleurs à tout autre acte préjudiciable commis par l'administration.

En effet, cet article commence par les mots : « les demandes en justice prévues par la présente loi... » or, l'article 4 de la même loi déclare formellement soumises à l'application de cette loi aussi bien les demandes appuyées sur l'article 107 de la constitution et l'art 1^{er} de la loi du Contentieux Administratif, que celles fondées sur l'art. 99 de la Constitution.

Et nous avons vu ci-dessus que sur le fondement de cet article on peut intenter une action en responsabilité contre l'administration pour les dommages résultant tant de l'acte administratif illégal que de toute autre disposition préjudiciable. L'article 14 de la loi du Contentieux administratif ne fait pas autre chose qu'étendre cette responsabilité aux fonctionnaires fautifs, personnellement et solidairement.

Telles sont les lignes générales dans lesquelles fonctionne la responsabilité des fonctionnaires. On doit constater que ce système présente bien des avantages pour le particulier qui a ainsi devant lui pour répondre des condamnations aussi bien l'administration que le fonctionnaire. Ce système est ainsi presque le même que celui qui résulte du droit

commun de la responsabilité, tel qu'il fut souhaité par la doctrine française (27).

D'ailleurs, en pratique, la responsabilité des fonctionnaires ne fonctionne pas toujours sans difficulté.

Nous avons vu qu'en France — et la difficulté est la même en Roumanie — quand la décision doit être exécutée par un corps administratif délibérant, on ne peut pas faire jouer la responsabilité pour faute personnelle. Disons dès maintenant que dans la procédure spéciale de l'art. 7, la loi a prévu la responsabilité personnelle des Conseillers récalcitrants (voir *infra*).

En second lieu la responsabilité ministérielle est difficilement mise en marche, car il faut obtenir l'autorisation préalable des Corps législatifs. Mais il y a en Roumanie, contrairement à ce qui se passe en France, une instance compétente pour juger les ministres, à savoir, la Cour de Cassation.

(27) M. JACQUELIN. *Cours de Contentieux administratif*, 1931-32.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Dans cette deuxième partie nous nous proposons de présenter et d'analyser un système de contrainte de l'exécution des décisions rendues contre l'Administration, qui est propre à la législation roumaine, à savoir la condamnation comminatoire.

L'utilité de ce procédé est d'arriver à une exécution en nature — il s'applique notamment aux jugements qui condamnent l'Administration à *faire* un acte, dans une hypothèse donc, où il est matériellement impossible d'agir directement sur la volonté de l'Administration et de ses préposés. L'astreinte est, comme dans le droit privé, le moyen détourné d'arriver à cette exécution en nature.

Mais il faut remarquer que ce procédé n'aurait jamais pu recevoir une véritable efficacité pratique, si l'article 13 de la loi du 23 décembre 1925 (que nous avons étudié dans la première partie) n'avait pas consacré la possibilité pour le particulier d'exécuter les jugements qui condamnent pécuniairement l'administration. A quoi aurait servi l'astreinte si, comme en France, on n'aurait pas eu le moyen de poursuivre l'Administration pour ses dettes ?

En ligne générale, voici quel est le système des astreintes prévues par la loi du 23 décembre 1925 dans son article 7.

Si à la suite d'un jugement qui la condamne, l'Adminis-

tration refuse d'exécuter, dans un délai déterminé par la loi, le particulier peut, par une simple requête devant l'instance même qui a prononcé la condamnation, demander que l'Administration ou l'administrateur, soit condamné au paiement de dommages-comminatoires. Ces dommages comminatoires sont arbitrés librement par le juge, mais sous une double restriction. Il y a un minimum légal qu'il ne peut pas enfreindre, et, une fois fixés, ils le sont d'une façon définitive. Ils commencent à courir à partir de l'expiration du délai imparti à l'Administration pour exécuter, quelle que soit l'époque où le particulier a fait sa demande.

On étudiera, dans les chapitres suivants, l'origine du système, les instances compétentes, la procédure à suivre, les conditions d'admissibilité de la demande en dommages-comminatoires, la décision de la Cour.

Et on va finir ce chapitre préliminaire, en reproduisant intégralement l'article 7 de la loi du 23 décembre 1925 sur le Contentieux administratif, article qui consacre ce système d'astreinte :

« Si la justice oblige l'autorité administrative à satisfaire
« la demande, à annuler ou à modifier l'acte, la décision
« rendue sera communiquée, par les soins de la partie
« intéressée, à l'aide des huissiers, à l'Administration, aux
« chefs de cette Administration ou aux représentants du
« Conseil respectif comme ce serait leur Président, au cas
« où l'acte émane d'un de ces Conseils, et, si dans un inter-
« valle de quinze jours à partir de la communication, l'Ad-
« ministration ne donne aucune suite à la décision de l'ins-
« tance qui a jugé, sur la demande du réclamant faite par
« une simple requête, et sans frais, citera d'urgence en la
« Chambre du Conseil le réclamant et l'Administration, et
« condamnera l'Administration à payer au réclamant des

« dommages-comminatoires d'au moins 500 lei par jour de
« retard, à partir de l'expiration du délai de 15 jours.

« Ces dommages-comminatoires seront définitifs et ne
« pourront pas être réduits.

« L'Administration qui paierait de pareils dommages-
« comminatoires, a un recours pour toute la somme à l'en-
« contre de l'administrateur ou des conseillers récalcitrants.
« Les administrateurs qui tombent sous les dispositions de
« la loi sur la responsabilité ministérielle ne pourront être
« poursuivis que conformément à l'article 99 de la consti-
« tution.

« L'Administrateur ne répond des dommages-commina-
« toires que pour l'intervalle pendant lequel il a exercé ses
« fonctions.

« En cas de cessation de fonctions, la décision sera com-
« muniquée au nouvel administrateur qui aura 15 jours
« pour l'exécuter. Passé ce délai, le Chef de l'Administra-
« tion reste responsable envers l'Administration, conformé-
« ment aux dispositions ci-dessus ».

CHAPITRE I

L'ORIGINE DE L'ARTICLE 7 DE LA LOI DU 23 DECEMBRE 1925

Le système des astreintes employées contre l'administration pour l'obliger à exécuter les décisions judiciaires prononcées contre elles constitue un trait original du Contentieux administratif roumain. Ce système est consacré actuellement par l'article 7 de la loi du Contentieux Administratif du 23 décembre 1925.

Mais ce n'est pas une innovation propre à cette loi. L'origine en remonte jusqu'en 1912, à la loi organique de la Cour de Cassation.

Sa création est due à la modification de l'article 62 de la loi de 1905 pour l'organisation de la Cour de Cassation.

En effet, en 1912 on présente aux Chambres un projet de loi pour la Cour de Cassation, projet destiné à remplacer la loi du 1^{er} juillet 1905, modifiée en 1910 et 1911.

Comme dans le système actuel, le Contentieux administratif était du ressort des instances judiciaires ordinaires et la nouvelle loi ne touchera pas à ce principe, mais elle modifiera quelques détails.

Ainsi, par l'article 62 de la loi de 1905, on prévoyait que la Cour de Cassation peut annuler les actes administratifs

illégaux. Cet article, qui est passé dans la loi du 17 février 1912, art. 63, fut modifié en ce sens que la Cour de Cassation ne pourra plus, désormais, prononcer elle-même l'annulation, mais se prononcera seulement sur l'illégalité de l'acte, en invitant l'autorité respective de le modifier ou de l'annuler.

Dans ce cas, un problème se posait : comment pourra être obligée l'administration d'exécuter la décision de la Cour ?

En vérité le problème n'était pas nouveau. Car, bien qu'à première vue l'efficacité de la loi de 1905, paraissait être plus grande, en fait la difficulté était la même.

En effet, bien que la Cour annulait *en droit*, pour que la partie lésée puisse utiliser la décision d'annulation qu'elle avait obtenue, il fallait que l'administrateur réalise *en fait*, l'annulation en droit de la Cour de Cassation. Or, de deux choses l'une : ou bien l'Administration entend se soumettre à la décision judiciaire et alors elle va l'exécuter, qu'on lui demande l'annulation de l'acte ou seulement la soumission à l'annulation déjà faite, ou bien elle n'exécute pas la décision et alors l'annulation de la Cour ne profite pas au réclamant.

Néanmoins ce trompe l'œil a inquiété le législateur. Et, en lui semblant qu'il a privé le citoyen d'une garantie, il a cherché à lui en donner une autre. Et il a réussi en partant justement des effets pratiques de l'article 62 de la loi de 1905.

Que faisait le particulier, si, à la suite d'une décision de la Cour, l'autorité administrative refusait de l'exécuter ? Le même article 62 lui donnait le droit de demander des dommages-intérêts soit à l'administrateur, soit à l'Administration.

Cette solution, qui a été bien souvent utilisé en pratique,

a été améliorée par le législateur de 1912, à deux points de vue : la procédure et la nature de l'indemnité.

L'art. 63 de la loi du 17 février 1912 a transformé les dommages-intérêts en dommages-comminatoires. Et au lieu d'obliger le réclamant d'engager un nouveau procès pour les obtenir, une simple demande, dispensée de frais, est suffisante.

En effet, si dans le délai relativement bref de 30 jours, l'autorité administrative ne se soumet pas à la décision judiciaire, la partie lésée, par une simple décision donnée en Chambre du Conseil, obtiendra la condamnation de l'Administration au paiement de dommages-comminatoires, dont le minimum est fixé par la loi à 200 lei par jour de retard. L'Administration qui a payé ces dommages-comminatoires aura un recours pour toute la somme à l'encontre de l'administrateur qui, par son refus d'exécution, l'a exposée à cette condamnation.

Nous citons les paragraphes de la loi organique de la Cour de Cassation du 17 février 1912, qui se réfèrent au Contentieux administratif (1) :

« La Cour de Cassation, en recevant le recours contre un
« acte administratif d'autorité n'annule pas cet acte mais
« déclare seulement que l'acte est illégal, à l'égard du récla-

(1) Cet article a 14 paragraphes. Les 4 premiers ne sont pas relatifs au Contentieux administratif, mais traitent des effets de la décision de la Cour. Les six suivants réglementent le système des dommages-comminatoires et nous les reproduisons ci-dessus. Les paragraphes 11, 12 et 13 sont relatifs à la réintégration des fonctionnaires et ont fourni la matière de l'article 8 de la loi du 23 décembre 1925. Le dernier enfin s'occupe des effets erga omnes de la décision de la Cour de Cassation et nous allons revenir sur ses dispositions, dans le chapitre 4.

« mant et invite l'autorité administrative de satisfaire à la
« demande, d'annuler ou modifier l'acte.

« La décision de la Cour doit être communiquée par le
« Chef des huissiers ou par celui qui le remplace à l'Ad-
« ministration, au Chef de cette Administration et person-
« nellement à chaque Conseiller communal ou départemen-
« tal, dans le cas où l'acte émane d'un de ces Conseils, et,
« si dans le délai de 30 jours, à partir de la communication,
« on ne donne aucune suite à la décision, la Cour, d'après
« la demande du réclamant par simple requête et sans
« frais, citera d'urgence en Chambre du Conseil, le récla-
« mant et l'Administration et condamnera l'Administration
« à payer des dommages-comminatoires d'au moins 200
« lei par jour de retard à partir de l'expiration du délai
« de 30 jours.

« Ces dommages-comminatoires seront définitifs et ne
« pourront pas être réduits ».

« L'Administration qui a payé de pareils dommages-
« comminatoires aura un recours pour toute la somme à
« l'encontre de l'administrateur et des Conseillers recalci-
« trants. Les administrateurs qui tombent sous les dispo-
« sitions de la loi sur la responsabilité ministérielle, ne
« pourront être poursuivis que conformément à cette loi.

« L'administrateur ne répond des dommages-commina-
« toires que pour la période de temps pendant laquelle il
« a exercé ses fonctions.

« En cas de cessation de fonction, la décision adminis-
« trative doit être communiquée au nouvel administrateur,
« qui aura 30 jours pour l'exécution de la décision. Passé
« ce délai, le Chef de l'Administration restera responsable
« à l'égard de l'Administration conformément aux prescrip-
« tions ci-dessus ».

Le remplacement des dommages-intérêts par des dommages-comminatoires présentait un grand avantage pour le particulier et assurait mieux l'exécution de la décision de la Cour.

Car, d'un côté, la sanction intervient immédiatement, c'est-à-dire 30 jours après la communication de la décision, tandis que d'après la loi de 1905, la partie lésée, après une vaine attente, dont *le délai n'était pas prévu dans la loi*, était obligée — par le refus de l'administration d'exécuter la décision obtenue — à engager un nouveau procès, soumis aux trois instances ordinaires, pour obtenir la condamnation de l'Administration ou des administrateurs.

D'un autre côté, cette sanction a un caractère irrésistible de contrainte, car l'Administration paye des dommages-comminatoires importants pour chaque jour et la somme de ceux-ci peut dépasser le montant du préjudice souffert, ce qui n'était pas le cas avec les dommages-intérêts, qui ne représentaient qu'un équivalent de la perte subie.

Enfin, d'après la loi de 1905 la partie lésée devait faire la preuve des dommages soufferts, preuve difficile et délicate, tandis que maintenant l'Administration, par la seule inexécution dans le délai de 30 jours, sera condamnée ipso facto.

Les résultats pratiques de cette innovation ont été satisfaisants et la loi du Contentieux administratif du 23 décembre 1925 ne pouvait que profiter d'une expérience si bien réussie. Les 6 paragraphes de l'article 63 de la loi du 17 février 1912 pour la Cour de Cassation, paragraphes traitant du Contentieux administratif, ont passé dans la nouvelle loi du Contentieux administratif, en constituant l'article 7.

On n'a fait que deux modifications: le délai de 30 jours

a été réduit à 15 jours et le minimum de condamnation a augmenté de 200 lei à 500 lei.

Mais, quoique le délai d'exécution a été réduit à moitié et que dans certains cas l'Administration, pour se conformer à la décision judiciaire doit faire preuve d'une célérité exceptionnelle, les cas dans lesquels la Justice a eu à faire application des astreintes prévues par l'article 7 n'ont pas été trop nombreux.

Ce qui est vraiment remarquable pour une Administration qui a la réputation d'être, dans bien des directions, assez lente, mais ce qui témoigne, par là même, de la valeur pratique de ce système de contrainte, de la loi roumaine.

CHAPITRE II

COMPETENCE ET PROCEDURE

De ce bref aperçu historique, il se dégage nettement la nature juridique du système des dommages-comminatoires. C'est un moyen procédural que le législateur a mis à la disposition de l'individu, dans le seul but de contraindre l'administration à exécuter les décisions de justice rendues contre elle.

Dès le commencement, une question très intéressante se pose : quelles sont les instances qui peuvent employer ce moyen de contrainte ? En d'autres termes, quelles sont les instances compétentes, les instances devant lesquelles on peut former une demande de dommages-comminatoires, en cas d'inexécution de la décision judiciaire par l'Administration ?

L'article 7 accorde la compétence *ratione materiae* à l'instance qui a statué sur le fond. Un arrêt de la Cour de Cassation (1) confirme cette solution :

« Considérant que l'article 7 de la loi du 23 décembre 1925 « dispose formellement que les demandes de dommages-comminatoires doivent être adressées aux instances qui ont

(1) Cass. III, 3194-1928. *Jur. Rom.* 1928, p. 51.

« jugé le fond, il résulte qu'en espèce la demande de dommages-comminatoires a été régulièrement adressée à la « Cour de Cassation, car cette haute juridiction, en cassant « la décision de la Cour d'Appel qui avait rejeté l'action « en contentieux, a admis cette action, évoquant le fond « et a donc la qualité de contraindre l'autorité à exécuter « sa décision ».

Dans le même sens, la décision de la Cour de Cassation du 23 novembre 1928.

Cette disposition législative, confirmée par la jurisprudence, engendre des conséquences sérieuses.

Nous avons vu (2) que les dispositions de la loi du Contentieux administratif du 23 décembre 1925 ne sont applicables qu'aux actes administratifs d'autorité et que la compétence en est exclusivement attribuée aux Cours d'Appel avec recours devant la Cour de Cassation. Une première conclusion évidente est que dans le cadre de cette loi, les seules instances qui peuvent prononcer des dommages-comminatoires, sont les Cours d'Appel et la Cour de Cassation, car ce sont les seules instances qui ont pu statuer sur le fond.

Incontestablement, cette disposition est logique, pratique et conforme à l'esprit de la loi. Les dommages-comminatoires étant accordés sur la base d'une simple requête en Chambre de Conseil, avec une procédure sommaire, suppose la connaissance du fond, par cette instance.

Ensuite, le fait d'accorder des dommages-comminatoires implique l'injonction d'exécuter, adressée à l'Administration. Cette injonction ne peut pas émaner d'une instance incom-

(2) Voir *supra* Introduction.

pérente de se prononcer sur le fond, sur la légalité ou l'illégalité d'un acte administratif. Et nous ne pouvons qu'approuver la décision de la Cour d'Appel de Bucarest du 14 février 1929, qui rejette l'appel de la Société « Reuniunea Agrara Svabeasca », formé contre le refus du Tribunal Ilfov de lui accorder les avantages prévus par la loi du 30 juillet 1921, pour le développement de la culture mécanique — avantage que les Ministères des Finances et de l'Agriculture avaient refusé d'accorder — et des dommages comminatoires jusqu'à l'exécution. Car, comme la Cour d'Appel le dit : «...contre le refus des Ministères des « Finances et de l'Agriculture de lui accorder des avantages « conférés par une loi, c'est-à-dire contre un acte adminis- « tratif d'autorité qui n'est pas de la compétence du Tri- « bunal Ilfov... » ce refus étant un acte d'autorité, il est de la compétence des instances spécialement indiquées par la loi (3). Quant aux dommages-comminatoires : « la Cour ne « pourrait condamner les Ministères des Finances et de « l'Agriculture, sans les obliger, directement ou indirecte- « ment, d'accorder à l'appelante les avantages demandés, par son action » (même décision).

Mais un autre problème, dont les répercussions sont plus grandes, se pose relativement à la compétence.

Il n'y a aucune discussion sur le fait que, dans le cas où la loi du 23 décembre 1925 est applicable, seules les Cours d'Appel et la Cour de Cassation peuvent prononcer l'astreinte prévue par l'article 7, contre l'Administration.

Mais n'y a-t-il pas d'autres instances — ayant statué

(3) Ces instances étaient : la Cour de Cassation jusqu'au 23 décembre 1925, les Cours d'Appel et la Cour de Cassation à partir de cette date.

au fond, sur d'autres actes de l'Administration que ceux d'autorité, dont il est question dans la loi du 23 décembre 1925 — qui puissent accorder des dommages-comminatoires? Autrement dit, ce système des contraintes doit-il être considéré comme une disposition spéciale qui ne peut trouver son application que dans la matière d'exception de la loi qui l'a prévu, ou bien il peut être appliqué aux autres décisions rendues par d'autres instances?

Le problème est — comme on le voit — d'une grande importance. Si on répond affirmativement, on aura généralisé le système de contrainte, propre à la législation roumaine. Au contraire, si ce système n'est applicable que dans le cadre de la loi du contentieux administratif du 23 décembre 1925 — sans qu'il perde rien de sa valeur intrinsèque, et sans diminuer le mérite de l'effort fait pour assurer une satisfaction aussi parfaite que possible des intérêts du particulier — il sera moins riche en conséquences pratiques.

Pour mieux étudier cette question (4) nous allons la diviser en deux sections :

1°) Les dispositions de l'article 7 sont-elles applicables à toutes les décisions judiciaires rendues contre l'Administration, quel que soit l'objet de la condamnation?

2°) Les dispositions de l'article 7 sont-elles applicables à toutes les décisions judiciaires rendues contre l'Administration, quelles que soient les instances qui les ont prononcées ?

Cette dernière section comportera à elle même deux divisions : l'une relative à l'application de l'article 7 à l'exécu-

(4) Sur ce point nous nous inspirons de l'étude approfondie de M. RARINESCO : *Executarea deciziunilor judecatoresti obtinute in contra Statului*, Revista de Drept. Public, 1930, p. 217 et suiv,

tion des décisions rendues par les tribunaux spéciaux, l'autre relative à l'application du même article aux décisions rendues par les tribunaux de droit commun.

1°) Les dispositions de l'article 7 sont-elles applicables à toutes les décisions judiciaires rendues contre l'Administration, quel que soit l'objet de la condamnation?

Les dispositions de l'article 7 ne peuvent pas être appliquées aux décisions judiciaires qui comportent une condamnation pécuniaire.

Plusieurs arguments militent en faveur de cette solution.

Tout d'abord, les termes de l'article 7, desquels on peut déduire que le législateur a visé les obligations de faire et non pas les condamnations pécuniaires : «... Si la justice oblige l'Administration à satisfaire la demande d'annuler ou de modifier l'acte... ».

Ensuite, toute l'économie de la loi s'oppose à une telle extension, car cette loi s'occupe, dans son article 13, d'assurer l'exécution des décisions judiciaires qui comportent une condamnation pécuniaire.

En troisième lieu l'application de l'article 7, en notre hypothèse serait inutile car, si l'Administration a refusé de payer une somme due à la suite d'une décision judiciaire définitive, elle va refuser de payer les dommages-communatoires également, car c'est toujours une condamnation pécuniaire.

Enfin, le législateur n'a aucun intérêt de mettre à la disposition du particulier un nouveau moyen de contrainte, pour l'exécution d'une décision qui condamne l'Administration pécuniairement, alors qu'il a assuré par l'article 13, cette exécution.

C'est pourquoi l'application des dispositions de l'article 7 doit être limitée aux seules décisions judiciaires qui condamnent l'Administration à autre chose qu'au paiement d'une somme d'argent.

Nous avons également, sur ce point, la consécration jurisprudentielle (5).

2°) *Les dispositions de l'article 7 sont-elles applicables à toutes les décisions judiciaires rendues contre l'Administration, quelles que soient les instances qui les ont prononcées?*

a) Essai d'application des dispositions de l'article 7 à l'exécution des décisions émanant des tribunaux spéciaux.

Nous avons vu dans notre introduction, qu'une partie du Contentieux administratif roumain est réglé par des lois spéciales et dévolue à des tribunaux de caractère administratif ou mixte, suivant que les décisions de ces tribunaux comportent ou non un recours en Cassation. En cas d'inexécution des jugements émanant de ces tribunaux spéciaux, les parties intéressées ont essayé d'arriver à l'application de l'article 7, en prenant une voie indirecte.

En considérant que le refus de l'Administration d'exécuter la décision judiciaire constitue un acte administratif illégal, les parties intéressées se sont adressées à la Cour d'Appel, en invoquant l'illégalité de l'acte administratif. Le 23 décembre 1925. Et si, l'Administration n'exécutait cette fois non plus, alors les parties lésées pouvaient obtenir des dommages-comminatoires en vertu de l'article 7.

(5) Cour Appel Bucarest, Déc. 336-1928. Jur. Gen., 1928, p. 1.063.

Cass. III, Déc. 1.504 du 6 novembre 1930.

Cass. III, Déc. 1030, septembre 1930.

Ainsi par la décision 1811/1924 (6) la Cour de Cassation a déclaré illégal le refus de la Caisse centrale de l'Expropriation, qui avait refusé d'exécuter une décision de la Commission centrale de jugement de Chisinau (7) et invite la Caisse centrale à exécuter. Celle-ci, refusant d'obéir à cette décision aussi, la partie intéressée fait une demande en dommages-comminatoires. Et la Cour de Cassation condamne l'Administration à les payer, par la décision 308 du 10 février 1925 (8).

Mais la jurisprudence a changé bientôt d'avis et n'a plus admis ce moyen indirect d'obtenir des dommages-comminatoires, en soutenant que la partie intéressée doit s'adresser aux mêmes instances qui ont rendu la première décision (9).

Mais que fallait-il demander à ces instances? Car la Cour de Cassation elle-même par la décision 743/1929 (10, dit : «... condamner l'autorité administrative à des dommages-« intérêts... cela excède le compétence des instances spéciales d'expropriation, cette question ne pouvant être résolue que par la voie ordinaire du droit commun... ».

Ainsi, le particulier reste sans aucun moyen de contrainte pour obtenir l'exécution d'une décision rendue par ces tribunaux spéciaux.

Ce revirement de la jurisprudence n'est pas heureux. Il

(6) Pand. Sapt., 1924, p. 394.

(7) La Commission Centrale de jugement est une juridiction spéciale de Contentieux administratif.

(8) Pand. Sapt., 1925, p. 204.

(9) Cass. III décision 1363 du 7 octobre 1925. Jur. Gen. 1925, p. 1.235.

Cass. III, décision 810 du 26 septembre 1928. Jur. Rom., 1929, p. 49.

(10) Pand. Sapt. 1929, p. 737.

est vrai que l'article 1 de la loi du 23 décembre 1925 dispose que cette loi ne s'applique qu'aux actes d'autorité, mais par l'article 4 le législateur affirme que la Cour d'Appel peut juger aussi les demandes fondées sur les articles 99 et 107 de la Constitution du 28 mars 1923, qui peuvent recevoir une interprétation plus large (surtout l'article 99) et viser tout préjudice causé par l'Administration par ses actes ou par le refus d'accomplir les obligations imposées par la loi. Ces dispositions cherchent à établir pour les Cours d'Appel une compétence qui trouverait sa place dans le cas, surtout, où le particulier reste sans aucune possibilité de contraindre l'Administration, ce qui est contraire à l'esprit de la législation administrative roumaine.

b) Essai des parties intéressées d'user des moyens de contrainte prévus par l'article 7, à l'égard des jugements rendus par les tribunaux de droit commun.

Disons, dès le commencement, que la tentative d'user du moyen indirect ci-dessus décrit, a été écartée par la Cour de Cassation, dès le début, à l'égard des jugements rendus par les tribunaux de droit commun.

Par deux arrêts successifs (11) rendus entre les mêmes parties (Elena Mitcova, Ministère des Domaines) la Cour de Cassation a rejeté les demandes — fondées sur les dispositions de contentieux administratif de la loi de la Cour de Cassation et sur celles de l'article 1^{er} de la loi du 23 décembre 1925 — ayant pour but de faire déclarer illégal le refus de l'Administration d'exécuter certaines décisions qui émanaient des instances du droit commun.

La Cour déclare :

(11) Cass. III. Déc. 698-1926, Jur. Gen., 1926, p. 1.110.
Cass. III Déc. 227-1928. Jur. Gen. 1928, p. 681.

« En aucune façon, la voie du Contentieux administratif, « ne peut pas être utilisée par les particuliers, relativement « à leur litige de droit privé, contre l'Administration publi- « que pour obtenir — comme on demande en l'espèce — « l'exécution forcée de certaines décisions judiciaires défi- « nitives prononcées contre ces Administrations; une telle « exécution où les indemnités auxquelles on aurait droit, à « la suite de l'inexécution, ne pouvant être obtenues que par « la voie procédurale de droit commun.

« Comme en l'espèce, il n'est pas question d'un acte d'au- « torité du Ministère des Domaines, rendu dans la forme de « ceux prévus par la loi du Contentieux Administratif, ni « du refus de ce Ministère de résoudre une demande dans « le sens de l'article 1 de cette loi, mais de l'opposition qu'il « met, comme partie condamnée dans un procès, en sa qua- « lité de personne juridique, d'exécuter volontairement les « dispositions d'une décision judiciaire déclarative de droits « patrimoniaux, la Cour d'Appel a, à bon droit, écarté du « cadre d'application de l'article 1 sus cité, la demande faite « par les réclamants ».

On voit que la Cour de Cassation affirme par là deux choses :

1°) Que la loi du 23 décembre est destinée à sanctionner les abus commis par les organes administratifs, agissant en cette qualité, soit en accomplissant des actes administra- tifs d'autorité, soit en refusant de solutionner la demande relative à un droit qui se réfère lui-même à un acte admi- nistratif d'autorité. Autrement dit « le mauvais vouloir des « autorités administratives de résoudre la demande relative « à un droit, doit se référer au refus de faire un acte d'auto- « rité, auquel le particulier aurait droit à prétendre, refus « qui préjudicie à ses droits ».

2°) Que le litige en espèce (revendication de forêt saisie par le Ministère des Domaines, sur la base d'une loi agraire pour la Bessarabie du 13 mars 1920) est un litige *privé* en ce qu'il a lieu entre l'Etat en sa qualité de personne juridique, titulaire d'un patrimoine et entre des particuliers qui revendiquent des droits patrimoniaux. La résistance que l'Etat oppose à l'exécution de cette sentence judiciaire déclarative de droits patrimoniaux — sentence obtenue par la voie du droit commun — est la résistance que l'Etat oppose comme personne juridique, en tant que partie à ce procès de droit privé, à exécuter une décision judiciaire. Dans ces conditions, le refus d'exécution de la part de l'Etat ne peut pas constituer un acte administratif d'autorité illégal, car l'Etat ne procède pas en cette matière, de sa propre initiative, à l'exécution de ses attributions d'autorité administrative, ni refuse l'accomplissement d'un acte d'autorité obligatoire, mais comme un simple particulier il refuse l'exécution d'une décision judiciaire déclarative de droits patrimoniaux, agissant en sa qualité de personne juridique, titulaire d'un patrimoine (12).

Done, s'agissant d'un acte de gestion, qui ne rentre pas dans le cadre de la loi du 23 décembre 1925, la partie intéressée n'a, en vue de l'exécution, que les moyens de contrainte du droit commun (voir 1° partie chapitre second, lit. b. 1°).

L'argumentation de la Cour a le défaut que sur le point 1° elle ne tient pas compte de l'intention qui découle de l'article 4 de la loi du 23 décembre 1925 (voir supra même chapitre (lit. a), d'étendre, autant que possible, l'application des dispositions de cette loi et — sur le point 2° — elle consi-

(12) BARINCESCO. *Loc. cit.*, p. 229.

dère l'acte de l'Administration comme un acte de gestion bien que par une autre décision (13) elle spécifie formellement que: « ...les diverses mesures, dispositions ou ordres
« émanés des organes de la Caisse Centrale de l'Expropria-
« tion dans le but d'appliquer la réforme agraire, constituent
« des actes administratifs d'autorité et non pas des actes
« de gestion, car lesdits organes interviennent et agissent,
« en pareil cas, comme des organes de puissance publique
« exécutive, chargés de l'accomplissement de certaines dis-
« positions de la loi et non pas comme représentants de
« droits patrimoniaux, ni comme administrateurs des biens
« de l'Etat ».

Mais comme la Cour de Cassation est constante dans cette interprétation, ce moyen indirect d'obtenir des dommages-comminatoires pour l'exécution d'une décision judiciaire émanant des tribunaux de droit commun, ne peut avoir aucune application pratique.

Ainsi, nous devons constater que l'exécution de ces jugements non plus, ne peut être assurée par la procédure des astreintes, prévue par l'article 7.

M. Rarincesco dans l'article sus cité p. 238-239, regrette que la jurisprudence n'a pas été mieux inspirée car — en se demandant 1° si les autorités administratives sont obligées d'exécuter les décisions judiciaires, quelle que soit leur nature et 2° si le refus d'exécution de cette obligation peut être encadré dans le texte de l'article 1 de la loi du 23 décembre 1925 et, comme telle, sanctionné par la voie procédurale, prévue par l'article 7 de la même loi — répond, à la première question, que non seulement les autorités administratives sont obligées d'exécuter les décisions judi-

(13) Cass. III. 526-1928. Jur. Rom. 1928, p. 373.

ciaires, mais que cette obligation est légale et fait partie de leurs attributions légales d'organes du pouvoir exécutif; en ce qui concerne la seconde question, du moment que l'obligation d'exécuter la décision judiciaire rentre dans le cadre des obligations légales de l'autorité administrative, il en résulte qu'il lui correspond, de la part du particulier, un véritable droit à son exécution et que le refus de l'exécuter constitue une atteinte à ses droits, atteinte suffisante pour faire jouer les dispositions de la loi du 23 décembre 1925. Cette interprétation serait aussi dans l'esprit général de la loi et conforme à la tradition juridique roumaine, qui entend accorder à la justice le droit — dans les litiges entre le particulier et l'Administration — d'adresser des injonctions à cette dernière, afin qu'elle agisse conformément à la loi.

Ce desideratum, nous l'avons vu, n'est pas adopté par la jurisprudence et nous pouvons donc conclure, ainsi, sur ce chapitre, en affirmant que le système des dommages-comminatoires prévus par l'article 7 ne trouve son application que dans la matière des actes d'autorité, et comme tel, les seules instances compétentes de prononcer une condamnation en dommages-comminatoires sont les Cours d'Appel et la Cour de Cassation conformément à la loi du 23 décembre 1925.

Sur la procédure, il y a peu de choses à dire, le législateur ayant cherché à simplifier au maximum les formalités pour réaliser l'urgence.

Le particulier — qui a obtenu une décision judiciaire contre l'Administration, décision que celle-ci n'a pas exécutée — n'a qu'à faire une simple requête sur papier libre, qu'il doit adresser à l'instance qui a jugé le fond (la Cour d'Appel ou en cas de gain de cause sur recours, la Cour de Cassation). Cette requête est dispensée de tout frais, sauf

de ceux relatifs aux citations qui doivent être faites au réclamant et à l'Administration.

Contre qui la demande doit-elle être faite ?

Le choix du réclamant est libre. Il peut formuler la demande en dommages-comminatoires, soit contre l'Administration, soit contre l'administrateur qui a refusé l'exécution de la décision. Plus encore le fait d'intenter l'action contre l'administrateur n'empêche pas l'exercice de l'action contre l'Etat, car l'exercice d'une faculté ne peut pas déterminer une déchéance, alors que d'après la loi on peut rendre responsable du fait préjudiciable deux personnes différentes (14).

Nous voyons donc que, à côté de la responsabilité de l'Administration, la loi consacre également celle du fonctionnaire public.

Cette double responsabilité est prévue par le texte constitutionnel (15), par le texte de la loi du 23 décembre 1925 (16), par la doctrine (17) et par la jurisprudence (18).

(14) BOTEZ. *Le Contentieux Administratif*, p. 224.

(15) Article 107. Constitution 28 mars 1923.

(16) L'article 6 de la loi du 23 décembre 1925 décide que le particulier lésé peut s'adresser pour demander la réparation, soit à l'Administration, soit à l'administrateur coupable. L'article 14 établit, outre la responsabilité personnelle de l'administrateur, une responsabilité solidaire avec l'Etat. La solidarité prend aussi l'aspect d'une action en garantie intentée par l'inférieur hiérarchique contre son supérieur, dans les cas où il a été déterminé à agir par l'ordre écrit de ce dernier. L'article 7 détermine le droit de l'Administration de recourir contre l'administrateur pour toute la somme qu'elle a été obligée à payer comme dommages-comminatoires.

(17) BOTEZ. *Op. cit.*, p. 224 D.

DISSESCU, *Responsabilitatea*, p. 47.

Hamianguiu. Hautschenecker, Iuliu, *Contenciosul administrativ*, p. 1.039.

(18) Cass. III. Déc. 29, 1919. *Tribuna juridica*, 1919, p. 20.

Cette question de la responsabilité solidaire de l'Administration et de l'administrateur est extrêmement intéressante et son étude prendrait de très grandes proportions. Nous ne pouvons pas insister sur ce point, qui nous entraînerait hors de notre sujet.

Néanmoins, il faut affirmer qu'en général cette responsabilité de l'administrateur est un moyen très efficace d'assurer l'exécution des jugements rendus contre l'Administration car les administrateurs responsables — soit directement, envers le particulier, soit indirectement, par le remboursement des sommes payées par l'Administration, de leur faute — chercheront à éviter les condamnations qui les atteignent personnellement.

Ainsi donc, le réclamant peut diriger sa demande, conformément à l'article 14, soit contre l'administrateur, soit contre l'Administration. Evidemment il préfère toujours s'adresser à l'Administration certain qu'il est de ne pas se heurter à une insolvabilité éventuelle de l'administrateur.

La loi prévoit qu'à la suite de la demande en dommages-comminatoires, la Cour citera d'urgence en Chambre de Conseil, le réclamant et l'Administration.

La demande sera jugée d'urgence, avec priorité sur tout autre litige.

La Cour — pour former sa conviction — a le droit d'analyser toutes les circonstances de la cause, relatives à la régularité de la demande, à son admissibilité, aux excuses que l'Administration invoque à sa décharge, au quantum des dommages-comminatoires, etc...

Ensuite elle condamne l'Administration au paiement des dommages-comminatoires, ou bien elle rejette la demande du réclamant.

Dans les chapitres suivants, nous allons analyser tous ces points.

CHAPITRE III

CONDITIONS D'ADMISSIBILITE DE LA DEMANDE

Dans ce chapitre nous allons traiter le point le plus intéressant de cette étude, les conditions d'admissibilité de la demande.

Ces conditions peuvent être groupées en deux catégories. La première — relative à la communication de la décision rendue contre l'administration — regarde plutôt le réclamant. La deuxième est subordonnée à l'inactivité de l'administration.

C'est pourquoi nous adoptons le plan suivant :

A. — Communication de la décision.

1° Communication par les huissiers

2° Communication au chef de l'Administration.

B. — L'inactivité de l'Administration.

1° Ecoulement du délai de 15 jours.

2° Inexécution de la décision.

A. Communication de la décision

1. Communication par les huissiers

Une fois la décision judiciaire définitivement obtenue con-

tre l'administration, il appartient à la partie gagnante de la communiquer à cette dernière.

La loi est formelle sur ce point; elle prévoit même une condition spéciale, la communication par huissiers et notamment par le chef des huissiers.

En effet, l'article 7 de la loi du 23 décembre 1925 dispose: « ... la décision prononcée sera communiquée par la partie intéressée, à l'aide des huissiers, à l'administration... ». Et, comme nous sommes dans le cadre d'une loi spéciale, il faut ajouter aux dispositions de l'article 7, celles qui ont trait à la communication par huissiers, prévues par l'art. 5, alinéa 4, de la même loi: « ...la procédure sera accomplie par le chef des huissiers personnellement ou par celui qui le remplace ».

Cette mesure est dictée par l'économie générale de la loi, qui cherche à assurer la prompte exécution des décisions judiciaires de la part de l'administration. Il est facile de comprendre qu'une procédure lente serait difficilement conciliable avec la communication d'une décision, pour l'exécution de laquelle — malgré les formalités et les difficultés inhérentes à une exécution administrative — le législateur n'a prévu qu'un délai de 15 jours.

Si le chef des huissiers est absent, l'article 5 dispose que la communication sera faite par celui qui le remplace.

Mais que se passe-t-il si cette formalité est remplie par un huissier qui n'a pas qualité à cet effet ?

Dans un arrêt de la Cour d'Appel de Cluj (section II, décision n° 47/1927) nous trouvons la solution suivante : en pareil cas, on considère, jusqu'à preuve du contraire, que l'huissier a remplacé le chef des huissiers.

Ainsi donc, pour invoquer ce vice de procédure, c'est à

l'Administration qu'incombe la charge de la preuve. Mais, si elle accuse réception de la décision, ce vice est couvert (Même arrêt).

Une dernière question se pose par rapport à cette communication; cette procédure, prévue par l'art. 5, alinéa 4, de la loi du 23 décembre 1925 pour les décisions rendues par les Cours d'Appel, est-elle la même pour celles rendues par la Cour de Cassation, ou bien applique-t-on les dispositions de procédure propres à cette dernière ?

La question a été résolue par la Cour de Cassation elle-même, qui s'exprime de la façon suivante : « quand il « s'agit de l'accomplissement de la procédure à l'occasion « du jugement d'un recours contentieux devant la Haute « Cour, la disposition de l'art. 5 sus-cité (loi du 23 décembre 1925) ne trouve pas son application; en pareil cas « on doit appliquer les dispositions de procédure prévues « par la loi organique de la Haute Cour » (1).

Ces dispositions se trouvent dans l'art. 46 de ladite loi : « Quand la communication de la décision a été faite par « les huissiers, le réclamant doit présenter un certificat « élibéré par les huissiers, avant le jour de la comparution, « si l'attestation de la communication n'a pas été transmise « par ceux-ci et déposée au dossier. Faute de présenter « l'attestation de la communication ou le certificat des huissiers, le recours est frappé de nullité, sans que la Cour « puisse accorder un délai pour cette présentation ».

2. Communication au chef de l'administration

En second lieu, le réclamant doit prouver que la communication de la décision judiciaire a été faite au *chef* de l'administration.

(1) Cass. Sect. 2, Déc. n° 1.092. Dreptul, 1927.

L'article 7 de la loi du 23 décembre 1925 le prévoit expressément : « ...la décision prononcée sera communiquée par « la partie intéressée, à l'aide des huissiers, à l'adminis- « tration, au chef de cette administration ou au représentant « du conseil respectif, tel que leur président, au cas où « l'acte émane de pareils conseils ».

Avant de passer à l'étude détaillée de cette disposition, demandons-nous quelle en est la justification.

Il suffit, pour cela, de lire le paragraphe suivant, du même article : « L'administration qui aura acquitté pareilles in- « demnités, aura un recours, pour toute la somme, contre « l'administrateur ou les conseillers récalcitrants ».

A la lumière de ce texte — qui consacre, dans le cadre de la loi du 23 décembre 1925, la responsabilité des fonctionnaires, même pour les dommages-comminatoires, que l'administration aurait payés par leur faute — la disposition de communiquer la décision au chef de l'administration, apparaît comme logique et naturelle. Si on rend responsable le chef de l'administration en cas d'inexécution, il faut, tout au moins, porter à sa connaissance la décision qui doit être exécutée, par ses soins, d'ailleurs.

La jurisprudence est constante sur cette disposition et sur sa justification.

La Cour de Cassation, troisième section, par l'arrêt n° 956/928 (2) décide :

« Selon l'art. 7 de la loi du contentieux administratif, « les décisions en matière de contentieux administratif « portant condamnation à des dommages-comminatoires, « pour pouvoir être exécutées obligatoirement, doivent être

(2) Jur. Rom., 1928, p. 332.

« communiquées par huissiers au chef de l'administration,
« à la différence des autres actes judiciaires qui, conformément
« ment aux règles du droit commun, doivent être communiqués à l'administration, en tant que personne juridique,
« et sont reçus en son nom, par le fonctionnaire délégué
« à cet effet. Cette dérogation, en ce qui concerne la communication de la décision de contentieux administratif,
« trouve son explication et sa raison d'être dans la manière
« par laquelle le législateur a entendu édicter et appliquer
« les sanctions en cette matière. En effet, il a voulu que
« l'administrateur, c'est-à-dire le chef suprême de l'administration publique au nom duquel l'illégalité a été commise, soit mis directement, et sans intermédiaire, au courant des dispositions prises par la justice, la loi le rendant
« responsable envers l'administration, des indemnités par elle payées, comme cela résulte de la partie finale du
« texte cité ».

Même argumentation dans l'arrêt de la même Cour, n° 957/928 (3).

Plus encore, dans un autre arrêt, un peu plus ancien (qui se rapporte à l'art. 63 de la loi organique de la Cour de Cassation de 1912, article qui a été reproduit, comme nous l'avons vu — pour les dispositions qui traitent des dommages-comminatoires — par l'art. 7 de la loi du 23 décembre 1925) la Cour Suprême insiste sur le caractère obligatoire de cette formalité, spécifiant qu'elle ne peut être remplacée par aucune autre formalité :

« Pour que la demande de dommages-comminatoires, intentée par le réclamant contre l'administration qui n'a

(3) Jur. Gen., 1928, p. 106.

« pas exécutée la décision obtenue par celui-ci, sur son
« recours contentieux, soit reçue, le réclamant doit se con-
« former aux dispositions de l'art. 63, alinéa 6, de la loi
« organique de la Haute Cour de Cassation, c'est-à-dire de
« communiquer la décision obtenue au chef de l'adminis-
« tration personnellement, car seulement après l'accomplis-
« sement de cette formalité, *qui ne peut être remplacée par*
« *aucune autre formalité*, commence à courir le droit de
« l'intéressé aux dommages-comminatoires, si l'autorité ne
« s'est pas conformée à la décision de la Cour, dans le
« délai de 30 jours » (4).

Cette responsabilité du chef de l'administration est sou-
mise par le texte de l'art. 7 à une double limitation :

1° « L'administrateur ne répond des dommages-commi-
« natoires que pour la période de temps pendant laquelle
« il a exercé la fonction » et ;

2° « Les administrateurs prévus par la loi de la respon-
« sabilité ministérielle ne pourront être poursuivis que con-
« formément à l'art. 99 de la Constitution ».

On ne peut pas apporter d'objection à l'encontre de la
première de ces limitations. La deuxième au contraire, fut
l'occasion d'une remarque du député T. Stelian, dans la
séance du 12 janvier 1912, lors des débats devant la Cham-
bre, du projet de la loi de 1912, sur l'organisation de la
Cour de Cassation. Il fait observer, en effet, que la poursuite
des administrateurs qui tombent sous les dispositions de la
loi sur la responsabilité ministérielle est totalement illusoire.
Ainsi donc, les dispositions de l'art. 63 resteront sans appli-
cation justement vis à vis des actes arbitraires des ministres.

(4) Cass. Sect. III, 401-923. Jur. Gen., 1923, p. 383.

La réponse du Ministre de la Justice, M. Cantacuzino, fut la suivante : la loi sur la responsabilité ministérielle prévoit que le Ministre qui a exposé l'Etat à des dommages envers les particuliers, est responsable civilement envers l'Etat et sera poursuivi conformément au droit commun, mais avec l'autorisation des Corps Législatifs. « Et, conclut « le Ministre de la Justice, trouvera-t-on une Chambre pour « refuser l'autorisation en vue de la poursuite d'un Minis- « tre qui a porté préjudice à l'Etat ? En supposant même « que ce Parlement ne donnera pas l'autorisation, un autre « va lui succéder, le ministre sera remplacé et, en fin de « compte, l'autorisation sera quand même obtenue ».

Cet argument est d'une valeur contestable, mais nous ne pouvons pas nous attarder, en ce lieu, à le discuter.

Il faut, maintenant, déterminer quelle est la personne qui a la qualité de chef de l'administration.

En remontant la hiérarchie, nous trouvons, en premier lieu, le maire, chef de l'administration communale. Donc, toute décision judiciaire, contre la commune, doit être communiquée au maire, sous peine de nullité.

En ce sens, nous avons un arrêt de la Cour de Cassation, par lequel on déclare inopérante la communication d'une décision judiciaire faite, non au chef de l'administration personnellement — en l'espèce le maire de la commune de Bucarest — mais au service contentieux de l'administration communale (5). Une autre décision (6) toujours de la Cour de Cassation, après avoir énoncé la disposition légale qui prévoit la communication au chef de l'administration, conclut :

(5) Cass. III, 2s6-919, Jur. Rom., 1919, p. 729).

(6) Cass. 238-913. Bull. de la Cour de Cass., 1913, p. 1.253.

« Ainsi, une demande de dommages-comminatoires ne
« peut pas être admise contre la municipalité, si la déci-
« sion par laquelle la Cour de Cassation invite la muni-
« cipalité de satisfaire la demande du réclamant, à l'effet
« de lui donner une autorisation de bâtir, n'a pas été com-
« muniquée personnellement au chef de l'administration,
« c'est-à-dire au Maire, mais à son adjoint, parce que, à
« la suite d'une telle communication, le maire n'a pas été
« légalement mis en demeure, conformément à l'art. 63 de
« la loi de 1912 pour la Cour de Cassation ».

En ce qui est de l'administration départementale, son chef est le préfet et toute communication est inopérante si elle ne lui est pas adressée.

Passant maintenant à l'administration générale, les chefs de l'administration, dans le sens de l'art. 7, sont les ministres. La Cour de Cassation a eu l'occasion de se prononcer sur la validité d'une communication faite, non au Ministre lui-même, mais à un haut fonctionnaire du Ministère :

« En l'espèce, on constate que la décision de cette Cour
« n'a pas été communiquée au Ministre de l'Agriculture et
« des Domaines, personnellement, ou, éventuellement, au
« Ministre ad-intérim, mais à un haut fonctionnaire de ce
« ministère, qui n'a pas qualité de contresigner le décret
« de réintégration du réclamant et, donc, ne peut pas être
« fait responsable de l'inexécution d'un acte qui excède sa
« compétence. Par ces considérations, la demande doit être
« repoussée, sans préjudice pour le réclamant, en ce qui
« concerne une nouvelle demande, qu'il ferait après une
« communication régulière » (7).

(7) Cass. III, 817-924. Jr. Rom., 1924, p. 372.

Mais dans cette matière un problème se pose. Quelle est la situation du Sous-Secrétaire d'Etat par rapport à cette communication ? La jurisprudence a donné des solutions variées sur cette question. Il faut déterminer notamment si le Ministre peut ou non déléguer à son Sous-Secrétaire d'Etat une partie ou la totalité de ses attributions. L'affirmative a été soutenue en France par Boilatignier (8), qui en précise très bien les conséquences :

« Immédiatement qu'une pareille délégation s'est produite, « le Conseil d'Etat admet que les Sous-Secrétaires d'Etat « sont complètement substitués au Ministre par rapport au « Service dont la direction leur a été confiée. Par conséquent si dans l'exécution de ce service ils font un acte « qui lèse les droits d'un particulier et si cet acte est de « nature contentieuse, celui-ci va s'adresser, non au Ministre, mais directement au Conseil d'Etat, pour en obtenir « la réformation ».

En Roumanie, un journal du Conseil des Ministres (n° 888, 1924) par lequel on a créé le Sous-Secrétariat d'Etat au Ministère de l'Agriculture, s'exprime de la façon suivante :

« Sauf la signature des décrets royaux, tous les droits « accordés par des lois et des règlements au Ministre de « l'Agriculture et des Domaines appartiennent aussi au « Sous-Secrétaire d'Etat à l'égard de toutes les institutions « et les services intérieurs et extérieurs qui dépendent de « ce département ».

Ce texte est suffisamment affirmatif en ce qui concerne la capacité du Sous-Secrétaire d'Etat, et de la possibilité

(8) BOILATIGNIER. *Blanche. Dict. d'admin.*, V^e Adm.

de l'envisager comme Chef de l'Administration. Malgré cela, comme nous l'avons dit déjà, les solutions données par la jurisprudence ont varié. Tels, par exemple, les arrêts 956 et 957 de 1928, par lesquels la Cour de Cassation se prononce contre la validité de la communication d'une décision judiciaire faite au Sous-Secrétaire d'Etat :

« Considérant que dans l'organisation administrative d'un
« Ministère la seule personne qui a la qualité de chef de
« l'administration dans le sens de l'art. 7 et qui, par consé-
« quent, peut être rendue responsable de l'inexécution d'une
« décision de contentieux administratif est le Ministre du
« ressort, titulaire ou ad-interim; lui seul ayant d'après la
« constitution et les lois d'organisation administrative, l'ini-
« tiative et le droit de diriger toute l'administration du mi-
« nistère ainsi que la responsabilité indiscutable. Tandis que
« le Sous-Secrétaire d'Etat, comme son titre l'indique, oc-
« une place secondaire après celle du Ministre, agissant par
« délégation et sous la responsabilité de celui-ci.

« Que donc seul le Ministre et non le Sous-Secrétaire
« d'Etat a le droit et l'obligation de recevoir la décision
« judiciaire en matière de contentieux administratif. Que,
« en l'espèce, le certificat de la communication de la déci-
« sion étant signé par le Sous-Secrétaire d'Etat, la commu-
« nication est inopérante et donc la demande de dommages-
« comminatoires doit être repoussée » (9).

Dans le même sens nous avons la décision n° 105/929 par laquelle la Cour de Cassation, après avoir invoqué le texte de l'article 7 sur la nécessité de la communication au Chef de l'Administration, dispose que « dans l'organi-

(9) Jur. Rom., p. 432.

« sation administrative d'un Ministère, la seule personne
« qui a qualité de Chef de l'Administration est le Ministre
« du ressort » (10).

D'un autre côté, la Cour d'Appel de Craiova argumente de la façon suivante :

« L'article 100 de la Constitution prévoit la création de
« Sous-Secrétariats d'Etat et que les Sous-Secrétaires d'Etat
« pourront prendre part aux débats des Corps législatifs,
« sous la responsabilité des Ministres. Il en résulte qu'ils
« ont les mêmes droits que les Ministres dans la Direction
« et l'Administration du Ministère, avec la distinction que
« les Sous-Secrétaires d'Etat agissent au Parlement sous la
« responsabilité politique des Ministres.

« Il n'est pas admissible qu'une disposition prévue par
« la Constitution et par la loi ne trouve pas son application,
« pour le motif que le pouvoir exécutif n'a pas fait le
« règlement en application de l'art. 100 de la Constitution,
« car ce serait subordonner le pouvoir législatif au bon
« vouloir du pouvoir exécutif. En conséquence, un arrêté
« ministériel par lequel on ajourne les élections commu-
« nales, arrêté signé par le Sous-Secrétaire d'Etat du Minis-
« tère de l'Intérieur, est conforme à la loi » (11).

Cet arrêt n'est pas isolé. La Cour d'Appel de Chisinau, une année auparavant, avait déjà déclaré que l'incompétence du Sous-Secrétaire d'Etat n'est pas absolue, mais simplement relative, entraînant seulement l'annulation de ses actes, si cette annulation est demandée dans les délais. Nous relatons cet intéressant arrêt : « L'article 100 de la Consti-

(10) Jur. Rom., 1929.

(11) Apel Craiova I, 68-929, Pand. Rom., 1929, 2.179.

« tution, qui autorise la création de Sous-Secrétariats d'Etat,
« se borne à prévoir que les Sous-Secrétaires d'Etat pour-
« ront participer aux débats des Corps Législatifs sous la
« responsabilité des Ministres, d'où il résulte que cette fonc-
« tion a véritablement des attributions politiques.

« Néanmoins les Sous-Secrétaires d'Etat constituent aussi
« des autorités administratives et ont, en principe, les mêmes
« pouvoirs que les Ministres.

« En effet, la loi du 5 mars 1921, par laquelle on a créé
« un Sous-Secrétariat d'Etat près le Ministre de l'Intérieur,
« dispose par son article 2, que l'organisation, les attribu-
« tions et le mode de fonctionnement de ce Sous-Secréta-
« riat seront déterminées par un règlement, dans le cadre
« de la loi d'organisation du Ministère de l'Intérieur.

« Bien qu'un pareil règlement n'a pas été encore pris,
« du fait même que la loi circonscrit les attributions et
« le fonctionnement du Sous-Secrétariat d'Etat dans le cadre
« de la loi organique du Ministère de l'Intérieur, loi qui
« ne traite que des fonctionnaires et des Services Adminis-
« tratifs, il en résulte suffisamment que le Sous-Secrétaire
« d'Etat — qui a, et ne peut avoir d'autres attributions, que
« celles accordées par la loi organique du Ministère de l'In-
« térieur — est un fonctionnaire administratif.

« Etant un fonctionnaire administratif du Ministère de
« l'Intérieur, le Sous-Secrétaire d'Etat ne peut être consi-
« déré comme entièrement privé de toute autorité et de
« toute fonction administrative, pour que ses actes puissent
« être considérés comme inexistantes et cette inexistence
« puisse être invoquée par toute personne et en tout temps,
« mais tout au plus il peut être question d'un empiètement
« de la part d'un fonctionnaire administratif sur les attri-
« butions d'un autre fonctionnaire administratif. Donc il

« s'agit d'une incompétence relative qui peut entraîner uniquement la nullité des actes, si cette nullité a été demandée « dans les délais » (12).

Nous voyons donc que la jurisprudence n'est pas constante sur la question de la capacité du Sous-Secrétaire d'Etat en tant que Chef de l'Administration. Il paraît pourtant que la Cour de Cassation est orientée vers la solution négative (13).

L'article 7 de la loi du 23 décembre 1925 prévoit aussi la communication faite au représentant du Conseil si l'acte émane d'un Conseil départemental ou communal. Ce représentant est le Président. Il faut remarquer que sur ce point l'article 7 diffère de l'article 63 de la loi organique de la Cour de Cassation de 1912. En effet ce dernier article contenait la disposition suivante :

« Les décisions de la Cour seront communiquées par le « Chef des Huissiers ou celui qui le remplace à l'Administration, au Chef de cette Administration et personnellement à *chaque conseiller communal ou départemental*, « quand l'acte émane d'un de ces Conseils ».

La disposition de l'article 63 est meilleure que celle de l'article 7 car, du moment qu'on rend responsable chaque Conseiller personnellement des décisions prises par le Conseil, il est tout naturel de leur communiquer personnellement les décisions judiciaires, qui engagent leur responsabilité.

D'ailleurs, la disposition de l'art. 7 n'a pas occasionné — tout au moins à notre connaissance — aucune décision judiciaire. Nous n'avons trouvé aucun arrêt entre 1926 et 1931 qui ait eu à traiter de cette espèce. Par contre, la Cour

(12) *Apel Chisinau I*, 7-928, *Pand. Sapt.* 1928, p. 408.

(13) O. NICULSCU, *Pand. Rom.*, 1929, 4-1.

de Cassation s'est prononcée par la décision n° 6/916 sur la disposition de l'article 63 de la loi organique de la Cour de Cassation de 1912. Nous en reproduisons le passage qui nous intéresse :

« D'après l'article 63, la décision de la Haute Cour au
« cas où elle admet le recours contre un acte administratif
« d'autorité, est communiquée par le Chef des Huissiers
« personnellement au Chef de cette Administration ainsi
« que personnellement à chaque Conseiller départemental
« ou municipal, au cas où l'acte émane d'un de ces Conseils.

« Par conséquent la communication faite à l'Administra-
« tion municipale, au Bureau de la régistrature (14) res-
« pective, est nulle, comme n'étant pas conforme à l'article
« sus-cité et donc la demande de dommages-comminatoires
« intentée contre l'Administration communale pour l'inexé-
« cution de cette décision, doit être rejetée » (15).

Nous avons terminé ainsi tout ce qui se rapporte à la communication de la décision judiciaire au Chef de l'Administration.

Reste une dernière question. Il est évident que si le réclamant a fait la communication à un autre fonctionnaire que le Chef de l'Administration, cette communication n'est pas valable; mais que se passe-t-il si l'Administration ne fait aucune objection à cet égard ?

En ce cas, la Cour de Cassation a interprété le silence de l'Administration, sa présence en la Chambre du Conseil et l'acceptation de prendre des conclusions, comme un renoncement tacite de se prévaloir de ce vice de procédure.

(14)

(15) Cass. III, 6-916, Jur. Rom., 1916, p. 168.

En conséquence elle ne pourra plus demander la révision de la décision qui la condamne à des dommages-comminatoires (16).

B. L'inactivité de l'Administration

1. *Ecoulement du délai de 15 jours*

Pour l'admission d'une demande de dommages-comminatoires, il faut que — les formalités de communication prévues par la loi étant remplies — l'administration n'ait pas exécuté la décision judiciaire qui la condamne, dans un délai que l'article 7 de la loi du 23 décembre 1925 fixe à 15 jours.

Le point de départ de ce délai est fixé au jour de la communication de la décision. Quant à son calcul, c'est un délai franc, c'est-à-dire qu'on ne compte pas le *dies a quo* — le jour de la communication — ni le *dies ad quem* — le jour dans lequel on forme la demande en dommages-comminatoires.

C'est à partir de l'expiration de ce délai que les dommages-comminatoires commenceront à courir, à la condition, bien entendu, que la demande soit déclarée recevable.

La jurisprudence interprète d'une façon rigoureuse cette condition de délai. Elle est considérée par tous les arrêts des Cours d'Appel et de la Cour de Cassation comme une condition *sine qua non* pour faire jouer les sanctions contre l'Administration.

La Cour de Cassation admet néanmoins deux réserves :

(16) Cass. III. Déc. 683-927, Pand. Sapt., 1927, p. 734.

La première prévoit le cas où, par la décision communiquée, l'administration est invitée à donner une autorisation, pour laquelle le réclamant doit déposer préalablement des taxes de timbres, des taxes communales ou autres, faute de quoi l'autorisation ne peut être accordée. Il ne pourra, en ce cas, demander des dommages-comminatoires pour l'inexécution dans le délai, qu'en produisant la preuve du paiement de ces taxes (17).

La deuxième concerne le cas spécial de la réintégration des fonctionnaires, prévue par l'art. 8 de la loi du Contentieux administratif du 23 décembre 1925.

Par l'arrêt 249/920 (18) la Cour de Cassation confirme les dispositions de cet article, en disposant que la réintégration du fonctionnaire ayant obtenu une décision judiciaire à cet effet, ne pourra être effectuée qu'à la première vacance et que c'est à partir de ce moment que commence à courir le délai de 15 jours, en vue de l'exécution de la décision judiciaire.

Sauf ces deux exceptions, la jurisprudence accorde toujours des dommages-comminatoires en cas d'inexécution, dans le délai de 30 jours — conformément à l'article 63 de la loi organique de la Cour de Cassation de 1912, article qui resta en vigueur jusqu'à la promulgation de la loi de 1925 pour le contentieux administratif — ou bien de 15 jours — comme le prévoit l'article 7 de cette dernière loi (19).

(17) Cass. III, 294-913, *Bull. Cour de Cass.*, 1913, p. 1.506.

Cass. III, 276-916, *Bull. Cour de Cass.*, 1914, p. 1.562.

Cass. III., 30-916, *Jur. Rom.*, 1916, p. 152.

(18) *Cur. Jur.*, 1920, p. 500.

(19) Voir *supra* chapitre 1er, 2^e partie.

En ce sens, nous citons un arrêt de la Cour de Cassation, décision n° 1003/924 :

« Considérant que l'article 63 de la loi de la Cour de
« Cassation prévoit que si, dans un intervalle de 30 jours
« à partir de la communication, on ne donne aucune suite
« à la décision qui admet le recours contentieux, à la de-
« mande du réclamant, la Cour citera les parties en la
« Chambre du Conseil et prononcera une condamnation con-
« tre l'Administration d'avoir à payer au réclamant des
« dommages-comminatoires dont le montant sera au moins
« de 200 lei par jour de retard, à partir de l'expiration du
« dit délai.

« Considérant qu'en l'espèce, à partir de la date du 23
« février 1924, quand on a communiqué la décision de cette
« Cour, le délai de 30 jours s'est écoulé, sans que le Minis-
« tère ait exécuté ladite décision, conformément à l'art. 63
« sus-cité, le Ministère doit être condamné à payer au ré-
« clamant des dommages-comminatoires, à partir de la
« date du 26 mars 1924, date à laquelle le délai de 30 jours
« était expiré et jusqu'à la réintégration du réclamant dans
« sa fonction » (20).

L'art. 7 contient en plus une autre disposition relativement à ce délai. En effet, il prévoit : « En cas de cessation de
« fonction, la décision sera communiquée au nouvel admi-
« nistrateur qui aura quinze jours pour exécuter la décision.
« Passé ce délai, le chef de l'administration restera res-
« ponsable à l'égard de celle-ci, conformément aux pres-
« criptions ci-dessus ».

Nous pensons que cette disposition est moins heureuse que les précédentes.

20) Cass. III, 1.003-924, Jur. Gen., 1925, p. 185.

En effet, personne ne peut contester qu'il est tout naturel que l'administrateur, qui a fait l'acte illégal, doit en répondre, et en cas de remplacement ou cessation des fonctions, le nouvel administrateur doit avoir le temps et la possibilité matérielle de prendre connaissance des obligations qui lui incombent. Mais il n'en est pas moins vrai que cette disposition va à l'encontre de l'intérêt du particulier. Elle occasionne un retard que, par ailleurs, la loi avait justement pour but d'éviter. Sans parler du cas, où, en présumant que l'Administration aurait un intérêt suffisamment important pour ajourner l'exécution, l'administrateur serait remplacé à plusieurs reprises, afin que chaque fois un nouveau délai de 15 jours commence à courir.

Cette disposition, qui n'est pas dans l'esprit d'une loi dont l'unique but est d'assurer les respects des droits du particulier, a toujours été appliquée d'une façon rigoureuse, par la Cour de Cassation. Dans deux de ses arrêts, l'un de 1921 (21) et l'autre de 1928 (22), la Cour Suprême rejette les demandes de dommages-comminatoires à la suite de l'inexécution des décisions judiciaires dans les délais requis, motif pris que l'administrateur ayant été changé, le réclamant n'avait pas communiqué la décision au nouvel administrateur également.

Le premier de ces arrêts, contient une autre disposition extrêmement intéressante :

« Considérant que, conformément à l'art. 63 de la loi de
« la Cour de Cassation, la décision par laquelle on déclare
« illégal un acte administratif doit être communiquée, dans
« le délai de 30 jours, au chef de l'Administration.

(21) Cass. III, 53-921, *Jur. Rom.*, 1921, p. 105.

(22) Cass. III, 278-928, *Pand. Rom.*, 1928.

« Considérant que, suivant le même article, en cas de
« cessation des fonctions de celui-ci, la communication devra
« être faite à nouveau au nouvel administrateur qui le rem-
« placé, pour que celui-ci bénéficie également du délai de
« 30 jours, en vue de l'exécution de la décision.

« Considérant que le réclamant ayant communiqué la dé-
« cision au premier administrateur et que, à partir de la
« communication, le délai de 30 jours pendant lequel l'ad-
« ministrateur a été en fonction et devait se conformer aux
« dispositions de la Cour de Cassation s'étant écoulé, le
« réclamant devait faire immédiatement, après l'expiration
« de ce délai, la demande de dommages-comminatoires.
« Ayant fait cette demande beaucoup plus tard, la nécessité
« de faire une deuxième communication au nouvel admi-
« nistrateur est formellement indiquée par la loi et le parti-
« culier est seul responsable de la répétition des formalités
« légales ».

Nous croyons que la Cour de Cassation commet, dans cet arrêt, une regrettable erreur. Il est incontestable que la loi prévoit la nécessité d'une deuxième communication au nouvel administrateur, si celui qui a reçu la première a cessé ses fonctions, mais, pour que la responsabilité du premier administrateur soit complètement écartée, pour que la demande des dommages-comminatoires soit non fondée, nous pensons que *le délai ne doit pas être expiré avant qu'il ait cessé ses fonctions*, car en ce cas seulement, il n'a pas bénéficié du délai entier que la loi lui accorde, en vue de l'exécution de la décision judiciaire. Autrement, si le délai est complètement écoulé, sans que le particulier ait fait la demande de dommages-comminatoires, cela ne veut pas dire que l'Administration et l'administrateur ne sont pas responsables de l'inexécution,

Et comme la loi ne prévoit nulle part ailleurs un délai, passé lequel le réclamant ne sera plus reçu à faire sa demande, il en résulte qu'il peut la faire n'importe quand, pourvu que les conditions d'admissibilité soit remplies. Le remplacement de l'administrateur après le délai de 15 jours, une fois lesdites conditions accomplies, ne peut pas constituer pour l'Administration, une cause d'exonération, de même que le nouvel administrateur ne peut pas être rendu responsable de la faute de son prédécesseur.

A cette argumentation on pourrait opposer l'objection suivante : il n'est pas admissible que l'individu qui aurait le droit de demander des dommages-comminatoires, attende des années entières pour que ces dommages accumulés forment une somme importante et, alors seulement, les exiger à l'Administration. Evidemment. Mais on ne peut pas davantage admettre qu'une autorité administrative, sous le prétexte que la partie lésée n'use pas de moyens de contrainte, laisse une décision judiciaire inexécutée pendant un temps indéterminé. C'est dans un pareil cas, que le système des dommages-comminatoires justifie de son efficacité. Les dommages-comminatoires se mesurent, en importance, par la négligence de l'administration. Et il est logique qu'une administration si peu soucieuse de la satisfaction du droit de ses administrés, souffre des conséquences directement proportionnées à sa négligence. Quant à l'Administrateur, il est entendu que sa responsabilité se calculera d'après le temps effectif pendant lequel il a fonctionné. Et ce n'est que pour cet intervalle (pendant lequel l'administrateur auquel il avait fait communiquer la décision, avait fonctionné) que le réclamant pourra prétendre à des dommages-comminatoires.

Voilà pourquoi nous croyons que le texte de l'article 7

sus-cité doit être interprété restrictivement et limité — comme le législateur l'a probablement entendu — au cas seulement où l'administrateur a été changé à l'intérieur du délai de 15 jours.

Une dernière précision sur la question du délai.

L'article 11 de la loi du Contentieux administratif du 23 décembre 1925, qui s'occupe du recours en Cassation, prévoit : « Le recours en Cassation est suspensif de l'exécution... ». D'où il résulte que le délai de 15 jours n'est donc pas un délai préfixe, le recours en Cassation ayant, à son égard, un effet suspensif.

En ce sens, nous avons un arrêt de la Cour de Cassation, dont nous citons le passage suivant :

« La décision de la Haute Cour en rejetant le pourvoi, « laisse subsister la décision des juges du fond, qui devient « ainsi exécutoire de plein droit et, comme cette dernière « fut communiquée antérieurement au pourvoi, le délai de « 15 jours prévu par l'article 7 de la loi du Contentieux « administratif du 23 décembre 1925, *recommence à courir*, « à partir de la date du rejet du pourvoi, c'est-à-dire du « moment où cesse l'effet suspensif, prévu par l'article 11 « de la même loi » (23).

En dehors de ce cas, aucun autre mode d'interruption du délai n'a pas été admis par le législateur ou par la jurisprudence.

2. L'inexécution de la décision

La dernière condition nécessaire à la réception de la demande de dommages-comminatoires est l'inexécution de la part de l'Administration, de la décision judiciaire définitive.

(23) Cass. III, Décision n° 775 du 27 mai 1929.

La loi ayant disposé que : « Si dans un délai de 15 jours à partir de la communication de la décision, l'autorité administrative ne lui *donne aucune suite...* », paraît vouloir spécifier que seule une inexécution complète peut entraîner la condamnation de l'Administration.

Mais la façon dont les Cours d'Appel et la Cour de Cassation ont interprété ce texte, ne laisse planer sur lui aucun doute : l'Administration doit avoir exécuté intégralement la décision judiciaire. Un commencement d'exécution, des formalités préliminaires ou une exécution partielle ne forment pas une excuse valable contre la demande de dommages-comminatoires, si le délai de 15 jours s'est écoulé.

Un arrêt de la Cour de Cassation (24) le stipule formellement :

« Considérant que la décision n° 533/1925 de cette Haute
« Cour — par laquelle on reconnaît au réclamant I. Canea
« le droit à une pension de retraite et par laquelle, jusqu'à
« la communication de la décision définitive qui lui accorde
« cette pension, le Ministère de l'Intérieur est obligé à lui
« servir le salaire auquel il avait droit dans le dernier mois
« de service actif — fut communiquée au Ministère de l'In-
« térieur à la date du 2 novembre 1926.

« Considérant qu'il s'est écoulé un délai supérieur à 15
« jours sans que le Ministère de l'Intérieur ait passé à
« l'exécution.

« Que le réclamant a demandé, conformément à l'article
« 7 de la loi du 23 décembre 1925, que le Ministère soit
« obligé au paiement de dommages-comminatoires de 500
« lei par jour de retard, jusqu'à l'exécution de ladite déci-
« sion.

(24) Cass. III, 495 bis, 1928, Pand. Sapt., 1928 p. 736.

« Considérant que le représentant du Ministère argumente
« que le retard est dû aux différentes formalités qui ont
« du être accomplies en vue de la mise en retraite.

« Considérant qu'il résulte de l'article 7 que, du moment
« que le délai de 15 jours serait écoulé sans que la décision
« soit exécutée, le fonctionnaire a le droit de demander et
« d'obtenir des dommages-comminatoires pour chaque jour
« de retard et l'autorité administrative ne peut pas s'en
« soufreir qu'en prouvant qu'elle a exécuté la décision de la
« Cour de Cassation dans le délai de 15 jours, soit en réin-
« tégrant le fonctionnaire, soit en lui payant le salaire prévu
« par ladite décision.

« Considérant que le délai de 15 jours a été fixé par le
« législateur, dans le but justement d'accélérer les forma-
« lités, pour que l'Administration ne retarde pas, sous des
« différents prétextes, l'exécution de la décision et rende
« ainsi illusoire le droit du fonctionnaire.

« Qu'il n'est donc pas suffisant que, se trouvant encore
« dans les délais, l'administration procède seulement aux
« mesures préliminaires d'exécution, mais, au contraire,
« qu'il lui faut exécuter intégralement la décision judiciaire.

« Considérant qu'en l'espèce, dans les quinze jours de la
« communication de la décision n° 35/1925, le Ministère de
« l'Intérieur ne l'a pas exécutée.

« Donc, la demande de dommages-comminatoires est fon-
« dée et le Ministère de l'Intérieur, doit être obligé, confor-
« mément à l'article 7 sus-cité, de payer 500 lei par jour
« de retard, à partir du 18 novembre 1926, jusqu'à l'exé-
« cution de la décision sus-citée ».

Nous trouvons cette interprétation, exprimée dans des ter-
mes presque identiques, dans une foule d'autres arrêts de

la Cour de Cassation (25). D'ailleurs, le point de savoir s'il y a ou non exécution est apprécié souverainement par les instances compétentes.

Mais une autre question se pose maintenant. L'Administration peut-elle, en cas d'inexécution, alléguer des excuses valables ? Et, dans l'affirmative, quelles sont ces excuses ?

La loi est muette sur ce point; il nous faut donc voir quelles sont les solutions données par la jurisprudence.

Les Tribunaux ont admis que, si l'Administration a accompli dans les délais, toutes les formalités légales pour la satisfaction des droits qui résultent de la décision judiciaire, cette dernière peut être considérée comme étant exécutée, même si le réclamant n'a pas encore obtenu la satisfaction matérielle. Nous citons dans ce sens, un arrêt de la Cour de Cassation (26):

« Considérant que la Haute Cour, par la décision n°
« 360/1928 a admis le pourvoi du sieur Nichita Patras, a
« cassé l'arrêt n° 30/1926 de la Cour d'Appel de Cernauti, a
« annulé le décret royal par lequel le nommé a été révoqué
« de sa fonction de juge suppléant de l'arrondissement
« Holin et a invité le Ministère de la Justice à le réintégrer
« dans ses fonctions.

(25) Cass. III, 228-915, *Bull. de la Cour de Cassation*, 1915, p. 1.433.

Cass. III, 94-1920, *Cur. Jur.* 1920, p. 564.

Cass. III, 702-1923, *Jur. Rom.*, 1923, p. 417.

Cass. III, 793-1925, *Pand. Sapt.*, 1925, p. 328.

Cass. III, 1.008-1928, *Pand. Sapt.*, 1929, p. 158.

Cass. III, 308-1925, *Pand. Ger.*, 1925, p. 204.

Cass. III, 741-1928, *Pand. Sapt.*, 1928, p. 68.

Cass. III, 641-1929, *Jur. Gen.*, 1929, p. 1.003.

Cass. III, 728-1929, *Pand. Sapt.*, 1929.

(26) Cass. III. Déc. 912, 15 juin 1929. *Pand. Sapt.*, 1929, p. 741.

« Cette décision a été communiquée au Ministère de la
« Justice le 25 mai 1928 et comme ce Ministère ne l'a pas
« exécutée dans le délai de 15 jours, le réclamant demande
« la condamnation à des dommages-comminatoires de
« 1000 lei par jour de retard.

« Malgré que l'article 7 de la loi du 23 décembre 1925
« dispose que l'inexécution de la décision judiciaire dans
« le délai de 15 jours expose l'Administration à une pareille
« condamnation.

« Considérant qu'en l'espèce, le Ministère de la Justice,
« se trouvant dans les délais légaux, a pris toutes les me-
« sures pour le paiement du salaire du réclamant, qu'une
« partie de ce salaire a été même acquittée et que pour le
« restant on a fait les démarches nécessaires près du Mi-
« nistère des Finances, pour l'obtention de crédits néces-
« saires.

« Par conséquent, vu que le Ministère de la Justice non
« seulement n'a pas refusé l'exécution de la décision, mais
« a fait toutes les diligences nécessaires pour l'acquiescement
« immédiat, la demande de dommages-comminatoires est
« non fondée et doit être rejetée ».

Nous trouvons la même solution dans un autre arrêt de
la même Cour, par lequel une demande de dommages-com-
minatoires, dirigée contre le Ministère des Domaines a été
rejetée, en constatant que celui-ci avait fait toutes les dili-
gences nécessaires pour l'élaboration d'un permis de moto-
culture et que, par conséquent, bien que le réclamant n'était
pas encore en possession de ce permis, on ne peut rien
imputer au mauvais vouloir de ce Ministère (27).

(27) Cass. III, Déc. 1708-1925. *Jur. Rom.*, 1926, p. 115.

De l'argumentation de la Cour, dans ces deux décisions, il résulte qu'on déroge justement à l'intention du législateur qui se proposait d'obtenir des résultats pratiques par le système de contrainte, consacré par l'article 7. Il est vrai qu'il peut y avoir des situations de fait où l'Administration serait dans l'impossibilité d'exécuter la décision judiciaire dans le délai légal. Mais se contenter uniquement de l'accomplissement des formalités nécessaires à l'exécution de la décision, ce serait ouvrir la porte aux abus de l'Administration et surtout ne pas atteindre le but essentiel de l'institution des astreintes : une exécution complète et, surtout, aussi rapide que possible.

Evidemment, il faut que les instances apprécient les circonstances de la cause et reçoivent les excuses exonératoires, quand elles résultent véritablement d'une situation de fait, dans laquelle l'exécution de la décision a été impossible.

Et il faut reconnaître que la Cour de Cassation a su utiliser avec beaucoup de souplesse ces distinctions.

Ainsi, par exemple, par l'arrêt 728/1929 sus-cité, la Haute Cour ne retient pas comme suffisante pour l'exonération de l'Administration, les mesures préliminaires prises par cette dernière, en vue de l'exécution. De même par un autre arrêt (495 bis/1928) l'autorité administrative est condamnée, bien que pour justifier l'inexécution, elle invoque les formalités qu'elle eut à accomplir.

Mais que se passe-t-il si l'Administration, étant toute disposée à exécuter, se heurte à une disposition légale qui, temporairement, l'en empêche ?

Cette objection a été soulevée par le Ministère de l'Instruction devant la Cour de Cassation. Il devait justifier de l'inexécution de la décision de cette Cour, par laquelle il avait été condamné de nommer le réclamant dans le poste

d'instituteur à une école d'aveugles. En effet, les lois et les règlements scolaires n'autorisent pas des nominations dans l'enseignement, pendant la durée de l'année scolaire. Par l'arrêt 1030/1929 (28) la Cour de Cassation a condamné le Ministère de l'Intérieur au paiement de dommages-comminatoires, car « de telles dispositions ne peuvent avoir
« d'autre but que d'écarter les abus et les déplacements
« intempestifs, faits dans le courant de l'année scolaire, qui
« causeraient un trouble préjudiciable au bon fonctionnement de l'enseignement. Mais, quand l'autorité scolaire
« est invitée à annuler un acte abusif d'administration intérieure, ces dispositions ne trouvent plus leur raison
« d'être ».

Un problème plus important se trouve résolu dans un autre arrêt de la Cour de Cassation (29) que nous reproduisons en partie :

« Considérant qu'il résulte de la décision attaquée que,
« tandis que le réclamant a obtenu en sa faveur une décision
« définitive de réintégration dans le poste qu'il occupait
« dans l'Administration communale de la ville Aradul Nou,
« cette Administration, par une nouvelle décision, prise
« cette fois-ci en respectant toutes les formalités légales,
« lui a appliqué la même peine, c'est-à-dire la mise en
« disponibilité à partir de la date du 20 septembre 1926,
« décision que le réclamant n'a plus attaquée devant la
« Cour, dans les délais et par les moyens prévus par l'article 4 de la loi du Contentieux administratif du 23 décembre 1925.

« Considérant que la Ville Aradul Nou, oppose à la de-

(28) *Jur. Rom.*, 1929, p. 371.

(29) Cass. III, 979-1927, *Pand. Sapt.*, 1928, p. 273.

« mande de dommages-comminatoires, intentée par le ré-
« clamant, en vue de l'exécution de la première décision
« de réintégration, le fait qu'elle ne peut plus procéder à
« la réintégration car, entre temps, en ayant accompli les
« formalités légales à savoir l'avis de la Commission disci-
« plinaire respectueuse, elle a appliqué au réclamant la peine
« qu'il méritait.

« La Cour, en constatant que le réclamant a été frappé,
« par une nouvelle décision, de la même peine de mise
« en disponibilité, a rejeté la demande de dommages-com-
« minatoires, motif pris de ce qu'il n'a pas attaqué devant
« les instances compétentes, cette nouvelle décision.

« Considérant que, bien que les instances judiciaires doi-
« vent accorder des dommages-comminatoires conformément
« à l'article 7 de la loi du 23 décembre 1925, si l'Adminis-
« tration refuse d'exécuter une décision judiciaire définitive
« — cette disposition ne peut plus recevoir d'application
« quand l'autorité administrative, avant que le délai imparti
« pour l'exécution de la première décision judiciaire soit
« expiré, a pris une nouvelle décision disciplinaire, en
« accomplissant toutes les formalités légales, nécessaires à
« sa validité.

« Comme cette dernière n'a pas été attaquée dans les
« délais, la Cour d'Appel a légalement rejeté la demande
« de dommages-comminatoires.

« La Cour rejette... ».

La solution de la Cour de Cassation est très intéressante. Voilà une autorité administrative qui fait un acte administratif illégal, qui est annulé par la justice. L'Administration refuse l'exécution de la décision judiciaire et le citoyen, conformément à l'article 7, demande des dommages-comminatoires. Mais à cette action l'autorité administrative oppose

un nouvel acte administratif, rétroagissant à la date du premier acte, annulé par la Justice. La Cour de Cassation refuse d'accorder les dommages-comminatoires, et, évidemment, on ne peut rien lui reprocher.

Mais le citoyen pouvait prendre deux voies différentes, pour la défense de ses droits :

1° Ou bien attaquer le nouvel acte comme illégal, motif pris que son effet rétroactif fait renaître un acte annulé. Il aurait pu opposer cette argumentation comme défense au fond.

2° Ou bien attaquer le nouvel acte pour un autre motif (nouvelle illégalité de forme ou de fond).

La Cour de Cassation a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur ce point. Elle a toujours donné des solutions similaires.

On peut certainement concevoir d'autres excuses valables à la décharge de l'administration. Et, de toute façon — nous l'avons déjà dit — les Cours d'Appel et la Cour de Cassation se reconnaissent le droit de souveraine appréciation sur la qualification de l'inexécution de l'Administration.

C'est à cause de cela — et c'est un gros inconvénient — qu'on ne peut pas connaître, d'une manière précise, quelles sont les excuses valables et en conséquence les cas où l'Administration devra être condamnée, car les solutions de la jurisprudence varient selon les espèces et il serait malaisé, sinon impossible, d'en tirer des règles générales.

Ainsi, par l'arrêt 308/1925 de la Cour de Cassation (30), la Caisse Centrale de l'Expropriation est condamnée, bien

(30) Cass. III, *Pand. Sapt.*, 1925, p. 204.

qu'elle invoquait à sa décharge, les dispositions de l'article 14 de la loi agraire pour le Bessarabie.

Par l'arrêt 697 du 5 juillet 1926, la Cour Suprême condamne la direction générale des P. T. T. au paiement de dommages-comminatoires pour non réintégration dans le délai de 15 jours, d'un fonctionnaire de l'Administration des Postes.

Par l'arrêt 775 du 17 mai 1929, la même Cour ne prend pas en considération les excuses invoquées par le Ministère de la Justice, qui prétendait n'avoir pas reçu la communication de la décision qui rejetait son pourvoi contre la décision de la Cour d'Appel de Galati et, ignorant ainsi qu'elle était restée définitive, il ne l'avait pas exécutée.

Par l'arrêt 793/1925 (31) la même Cour ne considère pas qu'il y a exécution de la part du Ministère des Finances qui accorda une autorisation provisoire et conditionnelle, pour l'exploitation d'une fabrique d'alcool, alors que par la décision de la Cour d'Appel, il avait été condamné d'accorder une autorisation pure et simple, définitive et non soumise à aucune condition.

Au contraire, par l'arrêt 702/923 (32) la Cour retient comme valable l'excuse d'inexécution invoquée par le Ministère de l'Instruction Publique qui se prévalait des dispositions de règlement intérieur, par lequel on prévoyait que les heures de travail accordées au réclamant (Professeur au lycée Matei Basarab) étaient des heures budgétaires et non pas des heures supplémentaires, comme ce dernier les considérait, par sa demande de dommages-comminatoires.

(31) Cass. III, *Pand. Sapt.*, 1925, p. 328.

(32) Cass. III, *Jur. Rom.*, 1923, p. 417.

Nous avons fini ainsi — avec l'exposé de l'interprétation jurisprudentielle des excuses légales à l'inexécution de la décision judiciaire — l'étude des conditions d'admissibilité de la demande de dommages-comminatoires.

Dans le paragraphe suivant, nous allons dire quelques mots sur la décision de la Cour, dernière phase de la procédure de contrainte envers l'Administration.

CHAPITRE IV

LA DECISION DE LA COUR

Nous avons vu quelle est la procédure devant les instances compétentes en matière de Contentieux administratif : Cours d'Appel et Cour de Cassation. A la suite de la demande du réclamant, la Cour cite d'urgence, en la Chambre du Conseil, le réclamant et l'Administration et condamne cette dernière au paiement de dommages-comminatoires.

Pour donner sa décision, la Cour a la faculté d'examiner tous les éléments qui lui seront présentés; ceci, pour se convaincre que la demande remplit toutes les conditions de forme et de fond et, surtout, pour fixer le quantum des dommages-comminatoires.

Sur ce dernier point, la loi du 23 décembre 1925 ne prévoit qu'une limite inférieure : « ... des dommages-comminatoires de 500 lei au moins, par jour de retard ». Sauf cette restriction, la Cour a une liberté entière d'appréciation, quant à ce quantum.

La décision de la Cour est définitive, c'est-à-dire que les dommages-comminatoires prononcés ne peuvent être ni modifiés ni réduits.

Plus encore, la Cour n'est même pas obligée de motiver sa décision quant au quantum, celui-ci étant fixé d'après les circonstances de la cause.

A ce sujet, l'arrêt 728 du 17 mai 1929 est formel :

« En ce qui concerne le troisième moyen du pourvoi,
« par lequel on prétend que les instances ne peuvent fixer
« le quantum à 800 lei sans que l'intimé justifie du pré-
« judice souffert et sans que la Cour donne des motifs sur
« ce quantum, ce moyen est aussi non fondé, car les dom-
« mages-comminatoires, prévus et accordés par l'article 7
« de la loi du Contentieux administratif du 23 décembre
« 1925 ont le caractère d'une amende et non pas d'une
« indemnisation civile.

« Rejette... ».

Néanmoins, malgré l'entière liberté laissée aux instances compétentes et bien que, généralement, on ne peut pas affirmer que les décisions des tribunaux sont influencées du fait que l'une des parties est l'Administration elle-même, malgré cela le quantum de ces dommages-comminatoires n'a jamais été trop élevé et presque toujours a été assez inférieur à la demande du réclamant.

Cette timidité, pour ainsi dire, s'explique facilement dans certains cas — comme, par exemple, celui du magistrat Bujoreanu (33) — dans lesquels l'Administration est condamnée au paiement de dommages-comminatoires pour une période de temps considérable et déjà écoulée (8 juillet 1928-5 octobre 1928, dans l'espèce ci-dessus) car dans ces cas les dommages-comminatoires perdent une partie de leur caractère de contrainte pour revêtir les qualités marquées d'une sanction à l'égard de l'Administration, et d'un dédommagement pour le particulier. Or, il est normal que la sanction soit, autant que possible proportionnelle au préjudice souffert et à la négligence qui en est la cause.

(33) Appel. Galati. I., 126-1928, *Pand. Sapt.*, 1928, p. 765.

On comprend aussi cette timidité dans les cas où l'Administration ait éprouvé un doute, en croyant qu'il y a un obstacle quelconque à l'exécution de la décision, car, dans ce cas-là, sa bonne foi atténue sa responsabilité.

Mais là où elle est plus difficilement compréhensible, ce sont les hypothèses où le refus de l'administration provient certainement de sa négligence ou de son mauvais vouloir.

Car, au fond, ce système de dommages-comminatoires a été imaginé pour assurer l'exécution de la décision judiciaire de la part de l'Administration. Plus son application sera catégorique et rigoureuse, autant les effets se rapprocheront du but proposé. Un administrateur qui a payé une fois — soit directement au particulier, soit en remboursant l'Administration — une somme importante, sera, à l'avenir, plus soucieux du respect dû à la chose jugée.

Dans la majorité de leurs décisions, les Cours d'Appel et la Cour de Cassation ont fixé le quantum des dommages-comminatoires entre 500 et 1000 lei et le plus souvent à ce premier chiffre, qui est d'ailleurs, le minimum légal.

Mais les instances compétentes, qui ont une très grande latitude d'appréciation pour fixer le quantum des dommages-comminatoires, ne peuvent pas accorder, à la place, des dommages compensatoires, car ce serait en falsifier la nature de l'indemnité de l'article 7.

Dans ce sens, nous avons un arrêt de la Cour de Cassation qui dispose :

« La Cour n'est pas compétente pour remplacer les dommages-comminatoires par des dommages compensatoires.

« De la décision de la Cour d'Appel, il résulte que celle-ci, trouvant fondée l'action en contentieux du réclamant, a obligé la Municipalité de la Ville de Craiova, de mettre

« à la disposition du réclamant un local d'habitation et, « jusqu'alors, de lui payer 55.000 lei annuellement, comme « indemnité de loyer.

« Procédant ainsi, la Cour d'Appel a violé la disposition « de l'art. 7 de la loi du 23 décembre 1925, conformément « au texte duquel la Cour, considérant que l'action en « contentieux est fondée, ne pouvait que satisfaire la de- « mande du réclamant en obligeant la Municipalité de lui « mettre à sa disposition un local d'habitation, mais sans « pouvoir obliger la Municipalité au paiement d'une indem- « nité de loyer quelconque » (34).

En ce qui concerne les effets de la décision, celle-ci n'a pas un effet erga-omnes, mais, « comme toute autre déci- « sion judiciaire, elle a le caractère de relativité de la chose « jugée car l'action judiciaire est limitée uniquement à « l'espèce soumise à la justice. Le juge ne peut pas se « prononcer, dans les décisions qu'il donne, par disposition « générale. Il doit se prononcer uniquement sur l'espèce « déterminée qui lui est soumise et la sentence qu'il donne « ne peut ne préjudicier, ni profiter au tiers, qui n'ont pas « été partie au procès » (35).

Cette solution est consacrée par l'article 61 alinéa final de la loi de la Cour de Cassation de 1912. Et ce texte, bien que non adopté expressément par la loi du 23 décembre 1925, est considéré applicable à toutes les décisions rendues sur la base des dispositions de cette loi.

La solution est critiquée par une partie de la doctrine car, « le recours-contentieux étant de nature objective, il

(34) Cass. III, 580-1929, *Pand. Sapt.*, 1929, p. 751.

(35) Exp. motiv. lég. 1912, p. 95,

« est inadmissible que seuls certains individus ne soient
« soumis à une situation de droit alors que la généralité
« des citoyens reste soumise à cette situation » (36).

La Cour de Cassation, dans la matière exceptionnelle réglémentée par la loi du Contentieux administratif du 23 décembre 1925, a décidé que si dans l'instance figurent plusieurs réclamants, la demande de dommages-comminatoires de l'un d'eux, une fois résolue, emporte chose jugée à l'égard de tous (37).

Enfin, nous trouvons un autre arrêt de la Cour de Cassation (38) par lequel — l'autorité administrative ayant été condamnée au paiement de dommages-comminatoires pour l'inexécution d'une décision de réintégration d'un conseil communal, sur la demande d'un des conseillers — une nouvelle demande, tendant au même but, mais dans l'intérêt individuel du Conseiller qui l'avait faite, est rejetée.

A cela se résument toutes les dispositions spéciales, relatives à la décision de la Cour, en matière contentieuse. En ce qui concerne l'exécution de la décision, le recours — s'il s'agit d'une décision de la Cour d'Appel — on applique les règles du droit commun et celles prévues par la loi de la Cour de Cassation, du 20 décembre 1925.

Une dernière question avant de terminer l'étude du fonctionnement pratique du système de dommages-comminatoires, consacré par le législateur roumain.

Nous avons vu que les instances compétentes peuvent prononcer une condamnation au paiement de dommages-

(36) RABINCESCO. *Contenciosul*, p. 216.

(37) Cass. III, 1.100-1029. *Jur. Rom.*, 1929, p. 368.

(38) C. HAMANGIU. *Contenciosul administrativ*, p. 972, 78.

comminatoires, à la suite de la demande d'un particulier, demande qui doit remplir toutes les conditions légales.

Il y a encore un cas, dans lequel les Cours d'Appel ou la Cour de Cassation peuvent condamner l'Administration au paiement de dommages-comminatoires.

Ce cas est prévu par l'article 10 de la loi du 23 décembre 1925 :

« Quand pour le jugement de la demande, la Cour a besoin
« des actes émanant de l'Administration assignée en jus-
« tice, celle-ci sera obligée de communiquer d'urgence à la
« Cour, le dossier complet de l'affaire, ainsi que tous les
« actes et correspondances en original. L'instance pourra
« condamner l'administrateur qui refuse la communication
« du dossier, au paiement de dommages-comminatoires
« pour chaque jour de retard, à partir de la date qu'elle
« fixera par la même décision ».

La sanction prévue par l'article 10 contre l'administrateur qui refuse la communication du dossier est une nouvelle preuve de la double tendance du législateur de 1925 : d'un côté la réalisation de l'urgence dans les procès de Contentieux administratif et, d'un autre, l'engagement de la responsabilité personnelle du fonctionnaire, qui apparaît ici d'une façon encore plus formelle que dans l'article 7.

La procédure de cette condamnation à dommages-comminatoires, diffère de la précédente (consacrée par l'article 7) en ce sens que le jugement a lieu en audience publique. Par ailleurs les conditions d'urgence et priorité sur toutes affaires, quelle que soit leur nature, sont les mêmes (39).

(39) G.-G. MARZESCO, *Exp. Motive*, 1925, p. 82.

CONCLUSION

Arrivés à la fin de notre étude, après avoir exposé le fonctionnement pratique de ce système de dommages-comminatoires propre à la législation roumaine, nous nous permettons de faire quelques observations.

Incontestablement le système, en lui-même, est bon. Il prouve d'abord, la ferme intention du législateur de fournir un moyen de contrainte contre l'Administration, pour l'obliger à exécuter en nature une décision judiciaire qui la condamne; en second lieu, les résultats pratiques sont satisfaisants.

M. Rarincesco (1) déclare : « Ce système de dommages-comminatoires a été très souvent utilisé, à partir de sa création et jusqu'à aujourd'hui. Nombreuses sont les décisions de notre jurisprudence, qui condamnent l'Administration pour le refus ou le retard, dans l'exécution des décisions judiciaires. Il a donné des résultats satisfaisants, en consacrant un système simple, expéditif, sans beau-coup de frais et de formalités ».

Malgré cela, il faut reconnaître que le système n'est pas parfait. Il a quelques défauts, les uns de conception, les autres dûs à l'insuffisance du texte législatif et qui occasionnent ainsi des interprétations juridictionnelles, non con-

(1) *Loc. cit.*, p. 216.

formes à l'esprit de la loi. Nous avons insisté sur ces défauts, toutes les fois qu'on les a rencontrés, au cours de notre étude.

Le principal avantage pratique de ce système c'est qu'il offre — les dommages-comminatoires étant une condamnation pécuniaire — la possibilité d'une exécution forcée conformément à l'article 13 de la loi du Contentieux administratif du 23 décembre 1925.

Ceci donne à la condamnation le caractère véritable d'une contrainte, destinée à agir sur la volonté des organes de l'Administration, pour le plus grand bien de la justice et de l'intérêt du particulier.

Nous avons vu qu'en France le système des astreintes était doublement inconcevable car :

1° la justice ne se reconnaissant pas le droit d'adresser directement des ordres ou des injonctions à l'Administration, ne pouvait pas prononcer une astreinte, qui indirectement tendait au même but, et

2° même en supposant l'astreinte prononcée, comme en définitive, il manque des moyens d'exécution contre l'Administration, la condamnation était purement platonique et pouvait se heurter au mauvais vouloir de l'Administration qui avait déjà refusé l'exécution de la première décision. En Roumanie, grâce au nouveau principe posé par la loi du 23 décembre 1925 et notamment au système d'astreinte prévu par l'article 7, combiné avec la possibilité d'exécution des jugements dont l'objet est une condamnation pécuniaire, ces difficultés ont été écartées.

Ajoutons à cela que les mêmes actions peuvent être intentées aussi bien contre l'Administration que contre l'administrateur — celui-ci étant de toute façon responsable,

l'Administration ayant un recours contre lui, pour les sommes auxquelles elle a été condamnée, par sa faute, ce qui incitera ce dernier, à une exécution aussi rapide et aussi complète que possible — et nous nous rendons compte de l'effort fait par le législateur roumain d'assurer, de la part de l'Administration, le respect dû à la chose jugée.

C'est là, comme dit M. Jacquelin (2), un effort tout à fait louable et qui mérite l'attention des législateurs de tous les pays.

Vu. Bon à imprimer :
Le Président de Thèse,
RENÉ JACQUELIN.

Vu : *Le Doyen,*
H. BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

(2) Cours de Doctorat, 1931-1932, p. 178,

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
Principes généraux du contentieux administratif roumain.	
PREMIERE PARTIE	15
<i>Chapitre préliminaire</i>	17
Position du problème. — L'antagonisme des deux principes : la force obligatoire de la chose jugée et l'indépendance de l'Administration vis-à-vis de la justice. — Comment cet antagonisme fut résolu ?	
<i>Chapitre premier. — L'organe administratif dont l'exécution du jugement dépend est placé sous la tutelle administrative</i>	21
SECTION I. — <i>Solution française</i>	24
§ I : Quels sont les procédés par lesquels s'exerce la tutelle administrative ?	24
1° Condamnations pécuniaires. — 2° Autres condamnations.	
§ II : Peut-on forcer le supérieur hiérarchique d'agir ?	24
La tutelle est un phénomène intérieur de la vie administrative.	
SECTION II. — <i>Solution roumaine</i>	26
Les lois de 1929 et 1930 ont juridictionnalisé la tutelle administrative.	

<i>Chapitre second. — L'autorité administrative qui doit exécuter la décision de justice n'est pas placée sous la tutelle administrative</i>	28
SECTION I. — <i>Solution française.</i>	28
§ I : Solution législative	28
La compensation (art. 46, loi du 17-4-1919.	
§ 2 : Solution jurisprudentielle	31
A. Moyens de contrainte vis-à-vis de l'Administration.	
B. Responsabilité personnelle du fonctionnaire.	
SECTION II. — <i>Solution roumaine</i>	41
§ I. Moyens de contrainte vis-à-vis de l'Administration	47
A. Condamnations au paiement d'une somme d'argent.	
B. Autres condamnations.	
§ II : Moyens de contrainte dirigés contre les fonctionnaires	55
DEUXIEME PARTIE	59
<i>Chapitre préliminaire</i>	61
Fonctionnement du système de dommages-comminatoires. — Article 7 de la loi du 23 décembre 1925.	
<i>Chapitre premier. — Origines de l'article 7 de la loi du 23 décembre 1925</i>	64
Modifications de la loi de la Cour de Cassation du 17 février 1912. — Remplacement des dommages-intérêts par des dommages-comminatoires. — Avantages.	
<i>Chapitre II. — Compétence et procédure</i>	70
Instances compétentes, d'après la loi du 23 décembre 1925. — Champ d'application de ce système d'astreinte.	

- 1° Les dispositions de l'article 7 sont-elles applicables à toutes les décisions judiciaires rendues contre l'Administration, quel que soit l'objet de la condamnation ?
- 2° Les dispositions de l'article 7 sont-elles applicables à toutes les décisions judiciaires rendues contre l'administration, quelles que soient les instances qui les ont prononcées ?
 - a) Essai d'application de la disposition de l'article 7 à l'exécution des décisions émanant des tribunaux spéciaux.
 - b) *Idem*, à l'égard des jugements rendus par les tribunaux de droit commun.

Procédure.

<i>Chapitre III. — Conditions d'admissibilité de la demande</i>	84
A. Communication de la décision	84
1. Communication par les huissiers.	
2. Communication au chef de l'administration.	
B. L'inactivité de l'administration	98
1. Ecoulement du délai de 15 jours.	
2. Inexécution de la décision.	
<i>Chapitre IV. — Décisions de la Cour</i>	115
Fixation du quantum des dommages-comminatoires. — Leur caractère définitif. — Autres cas de condamnation à des dommages-comminatoires.	
CONCLUSION	121

